

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

На правах рукописи

УШАКОВ РУСЛАН МИХАЙЛОВИЧ

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

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

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Заслуженный юрист РФ

Заслуженный деятель науки РФ

Зеленцов Александр Борисович

Москва – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	25
1.1. Государственно-частное партнерство как административно-правовой субинститут	25
1.2. Субъекты административного права в сфере государственно-частного партнерства: классификация, функциональная асимметрия, перспективы формальной интеграции институтов развития	50
1.3. Нормативное обеспечение государственного управления в сфере государственно-частного партнерства	79
1.4. Государственно-частное партнерство — средство реализации стратегического планирования: перспективы развития административно- правового регулирования	101
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АУТСОРСИНГА ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: СУЩНОСТЬ, СРЕДСТВА И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ	115
2.1. Государственно-частное партнерство как административно-правовая форма аутсорсинга функций органов исполнительной власти	115
2.2. Административно-договорная природа соглашения о государственно- частном партнерстве	152
2.3. Административно-правовой режим государственно-частного партнерства	165
2.4. Публично-правовое обеспечение баланса публичных и частных интересов в сфере государственно-частного партнерства: состояние и способы совершенствования	183
2.5. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры и Арктической зоны РФ: проблемы административно-правовой регламентации и способы их преодоления	211
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	239
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	244
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	246

ВВЕДЕНИЕ

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*

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).

механизм работы государственно-частного партнерства» (курсив мой. — У.Р.)¹. 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.². То есть КС заключается *на порядки больше*, чем СГЧП/СМЧП. Таким образом, потенциал исследуемого относительно «молодого» для отечественной правовой 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, транспорта³, 2) в реализации проектов в сфере ЖКХ⁴, 3) в формировании жилищного фонда социального использования и арендного жилья⁵, 4) как источника обеспечения инвестиций, в комплекс соответствующих мероприятий входит создание и развитие механизмов

¹ Путин призвал улучшить механизм государственно-частного партнерства // URL: <https://ria.ru/20240905/putin-1970733078.html> (дата обращения: 10.01.2026).

² 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).

³ 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).

⁴ 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.

⁵ 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.

стимулирования осуществления капиталовложений в рамках концессий и проектов ГЧП¹, 5) как источника финансирования². Таким образом, правовое обеспечение государственного управления на стыке стратегического планирования и проектной реализации является актуальным и предполагает дальнейшее осмысление в целях совершенствования.

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 поручения Президента РФ по вовлечению ВЭБ.РФ в обязательное участие в проектах ГЧП³.

¹ 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.

² Указ Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 10. Ст. 1373.

³ 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).

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. Беляковой, 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. Зятькова, 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. Шевелёвой¹). Административно-правовые аспекты ГЧП, как правило, находятся в тени исследовательского внимания: посвященных им монографических научных работ относительно немного, при этом в большинстве из них ГЧП подвергается осмыслению до принятия ФЗ «О ГЧП»² и в контексте зарубежного опыта ввиду отсутствия на момент подготовки конкретного научного труда специального закона о ГЧП в России (например, диссертации А.А. Ходырева³, В.Е. Сазонова⁴), 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. Бодгаева⁵, Е.В. Васильева⁶), 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

¹ Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М.: Инфотропик Медиа. 2015. 528 с.

² 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.

³ Ходырев А.А. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2013. 224 с.

⁴ Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство в России и за рубежом: административно-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. М. 2013. 467 с.

⁵ Бодгаев Д.Б. Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2019. 229 с.

⁶ Васильев Е.В. Механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в России: проблемы совершенствования на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2018. 178 с.

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 самоуправления¹. 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 концессии², 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 ГЧП в контексте зарубежного понимания³), 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 продукции⁴, 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

¹ Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2016. С. 10.

² Лукина А.Н. Указ. соч. 193 с.

³ Шорохов С.В. Концессионное соглашение как форма публичного управления: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. 223 с.

⁴ Васильев Е.В. Указ соч. С. 125-126.

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 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,

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. Широкова¹ 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 —

¹ Широков А.В. Административно-правовые механизмы реформирования управления жилой недвижимостью и коммунальными комплексами: дис. ... докт. юрид. наук. М. 2008. 330 с.

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 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. Используются, 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.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

1.1. Государственно-частное партнерство как административно-правовой субинститут

ГЧП — актуальный 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. От понимания ГЧП как административно-правовой категории зависит весь «каркас» дальнейших теоретических построений. Вместе с тем трактовка указанного явления в силу его сложной природы и комплексного характера регулирования характеризуется поливариантностью и целым спектром подходов.

Понятие ГЧП¹ имеет собственное содержание в экономических исследованиях, оно рассматривается, в частности, как: «основанное на письменном договоре долгосрочное объединение ресурсов публичных и частных партнеров с фиксацией разделения рисков, ответственности и результатов между ними, с целью решения важных государственных задач и/ или осуществления инфраструктурных проектов в общественных интересах, которые не могут быть эффективным образом решены/ осуществлены без участия частных партнеров»²; «формы институционального взаимодействия государственного и частного партнеров с необходимым участием третьих лиц в том числе государственных и частных банков, международных финансовых организаций»³; «долгосрочные

¹ Есть также терминологические вариации по типу «частно-государственное партнерство» (См.: Тюрин А.Е. Эффективность создания и функционирования лесоперерабатывающей инфраструктуры в рамках частно-государственного партнерства: дис. ... канд. экон. наук. Санкт-Петербург. 2010. 152 с.), что в настоящее время с точки зрения обеспечения юридико-терминологической определенности является неверным.

² Бедняков А.С. Использование зарубежного опыта государственно-частного партнерства в инфраструктурном комплексе России: дис. ... канд. эконом. наук. М. 2023. С. 7.

³ Белякова Ю.И. Развитие финансово-кредитных механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации: дис. ... канд. эконом. наук. М. 2021. С. 11.

взаимоотношения между государственными органами и компаниями частного сектора на договорной основе, направленные на совместную реализацию крупных проектов различного значения»¹; и др. позиции². Таким образом, универсальные признаки исследуемого понятия составляют, в том числе: взаимодействие партнеров с участием третьих лиц, направленность на решение государственных задач и удовлетворение общественных интересов, инвестиционный, инфраструктурный, долгосрочный и проектный характер, и др.

В общетеоретической и отраслевых правовых доктринах ГЧП понимается как: 1) в широком смысле — система правовых норм, образующих соответствующий межотраслевой правовой институт, а также в узком смысле — «система, объединяющая различные правовые формы сотрудничества участников проектов ГЧП»³; 2) сотрудничество, основанное на СГЧП, осуществляемое в целях реализации публичных интересов⁴; 3) «урегулированная нормами права деятельность, имеющая целью повышение качества государственного управления в сфере публичной инфраструктуры и государственных услуг на основе привлечения частного сектора для решения задач в соответствующих областях в различных договорных формах на принципах разделения финансовых и иных

¹ Артяков В.В. Основы управления проектами государственно-частного партнерства: учебник. М.: ИНФРА-М. 2021. С. 7.

² См., например: Пономаренко А.А. Государственно-частное партнерство в обеспечении промышленного развития с использованием лизинга: дис. ... канд. экон. наук. Донецк. 2024. 213 с.; Мелюхин А.Н. Механизм управления проектами государственно-частного партнёрства на основе выбора их оптимальной формы: дис. канд. наук. Пермь. 2025. 170 с.

Распространены экономические исследования ГЧП в отдельных сферах. См., например: Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере: монография / под ред. А.К. Казанцева, Д.А. Рубвальтера. М.: ИНФРА-М. 2024. 331 с.

Также значимы политологические исследования по ГЧП. См.: Болдырева Е.П. Политические аспекты государственно-частного партнерства в реализации концепции электронного правительства: отечественный и зарубежный опыт: дис. ... канд. полит. наук. Саратов. 2013. 181 с.; Абдрахманов А.И. Государственно-частное партнерство в России и государствах Западной Европы: политологический анализ: дис. ... канд. полит. наук. М. 2013. 204 с.; Хардина Ю.В. Государственно-частное партнерство в трансформирующемся российском обществе: политический аспект: дис. ... канд. полит. наук. М. 2007. 145 с.

³ Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург. 2010. С. 17-18.

⁴ Никифоров С.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве как форма взаимодействия публичного и частного субъектов и его гражданско- правовая квалификация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2022. С. 8.

ресурсов, рисков и ответственности»¹; 4) административно-правовая форма реализации исполнительной власти и местного самоуправления²; 5) «сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно-значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля»³; 6) форма взаимодействия «публичного сектора и заинтересованных частных компаний в сфере поддержания и развития социально-экономической инфраструктуры и системы социальных услуг»⁴; 7) применительно к охране окружающей среды — «сотрудничество публичных (государственных и муниципальных) и частных субъектов, направленное на привлечение инвестиций для решения задач в области охраны окружающей среды с целью достижения экологически полезного результата»⁵; и др. позиции⁶.

Сопоставление доктринальных позиций (как вышеприведенных, так и иных) позволяет заключить о следующем.

Во-первых, в выводах ряда исследователей существует противоречие в определении субъектного состава ГЧП (ПЧП), в частности, формулируются комбинации «государство — юридические и физические лица» (А.И. Губанов)⁷,

¹ Макаревич М.А. Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2013. С. 11.

² Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2016. С. 10.

³ Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2011. С. 8.

⁴ Ходырев А.А. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2013. С. 18.

⁵ Бабич А.А. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М. 2021. С. 8-9.

⁶ См. например: Хакимова А.Ф. Гражданско-правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве: дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2024. 211 с.; Маслова С.В. Тенденции развития международно-правового регулирования международных и трансграничных отношений в сфере государственно-частного партнерства: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург. 2021. 755 с.; Усков Д.Г. Конституционные гарантии права на предпринимательскую деятельность: дис. канд. юрид. наук. М. 2007. 205 с.; Пономарев Б.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве в гражданском праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2019. 207 с.

⁷ Губанов И.А. Указ. соч. С. 17-18.

«государство — частные лица» (А.А. Родин)¹, «публичный партнер — частный партнер» (А.В. Белицкая)², «публичный сектор — частные компании» (А.А. Ходырев)³, «орган публичной власти — частный хозяйствующий субъект» (В.Е. Сазонов)⁴ и др., в случае государственно-общественного партнерства «органы публичной власти — структуры гражданского общества» (Е.А. Шапкина)⁵. Вместе с тем в настоящее время на стороне частного партнера выступают только юридические лица и именно российские (п. 5 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»), при этом частным партнером может быть не любой хозяйствующий субъект, а соответствующий требованиям ст. 5 ФЗ «О ГЧП», например, выступающие в таком качестве хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, не находящиеся под контролем РФ, субъекта РФ или муниципального образования. В случае дихотомии «органы публичной власти — структуры гражданского общества» не до конца ясно, в каком качестве входит в данную схему государственная корпорация «Роскосмос» (п. 4 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»), которая праве выступать от имени публичного партнера: очевидно, что в силу своей публично-правовой природы данная корпорация не может быть определена в составе гражданского общества, однако органом публичной власти она также не является. Полагаем, что в контексте административно-правовой науки субъектный состав отношений ГЧП корректнее исследовать и определять как властных/невластных субъектов административного права, при этом данные парные понятия имеют интегральный характер, объединяющий различных лиц на их сторонах на основе единого методологического подхода (см. пар. 2 главы 1).

Во-вторых, исследователи в вышеприведенных выводах по-разному определяют цели или назначение ГЧП: решение важных государственных задач и/или осуществление инфраструктурных проектов в общественных интересах

¹ Родин А.А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнёрства: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2010. С. 46.

² Белицкая А.В. Указ. соч. С. 8.

³ Ходырев А.А. Указ. соч. С. 18.

⁴ Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство в России и за рубежом: административно-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. М. 2013. С. 20.

⁵ Шапкина Е.А. Государственно-общественное партнерство: проблемы теории, методологии, практики: дис. ... докт. юрид. наук. М. 2023. С. 14.

(А.С. Бедняков)¹, реализация общественно-значимых проектов и задач (А.А. Родин)² и др. При этом исследователи гражданско-правовой направленности признают именно реализацию публичных интересов (С.А. Никифоров)³, решение государственных и общественно-значимых задач (А.В. Белицкая)⁴ в качестве телеологической составляющей ГЧП, что является значимым подтверждением преимущественно публично-правовой природы отношений ГЧП со стороны «противоположного лагеря» ученых.

В-третьих, исследователями, определяющими ГЧП как форму взаимодействия (например, А.А. Ходыревым)⁵, не анализируется нормативно установленная категория сотрудничества, а определение ГЧП через сотрудничество (например, А.В. Белицкой)⁶ без конструирования теоретических признаков данной фундаментальной категории в контексте конкретной отрасли права открывает большой резерв для проведения дальнейших исследований сущности данного сотрудничества, указанного законодателем в дефиниции ГЧП/МЧП как основы, «сердцевины» их понятия (п. 1 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»), в том числе как интегративной категории, способной объединить в прикладных целях смежные правовые институты.

В-четвертых, обобщение и систематизация представленных в научной литературе позиций позволяют выделить подходы к пониманию ГЧП/МЧП как целостного явления.

Первый подход (экономико-ориентированный) опирается во многом на понимание сквозь призму экономики⁷ и основывается на включении в содержание

¹ Бедняков А.С. Указ. соч. С. 7.

² Родин А.А. Указ. соч. С. 46.

³ Никифоров С.А. Указ. соч. С. 8.

⁴ Белицкая А.В. Указ. соч. С. 8.

⁵ Ходырев А.А. Указ. соч. С. 18.

⁶ Белицкая А.В. Указ. соч. С. 8.

⁷ См., например: Зоркин Д.Ю. Государственно-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития Российской Федерации // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 11. Ч. 2. URL: <https://web.snauka.ru/issues/2014/11/41174> (дата обращения: 10.01.2026); Ваславский Я.И. Политико-экономический подход к трактовке феномена государственно-частного партнерства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2023. Т. 25. № 4. С. 953-961; Боджаева В.В., Слободчикова И.В., Деликова

ГЧП/МЧП всех форм публично-правовых и частноправовых отношений с участием государства и бизнеса, направленных на привлечение частных инвестиций в публичный сектор. Наряду с СГЧП/СМЧП выделяются институциональные¹ (например, смешанные предприятия с долевым участием в капитале государственных и муниципальных органов власти²) и договорные формы ГЧП/МЧП, к которым относятся почти все соглашения с участием государства/муниципального образования. Данный подход в контексте правового исследования не является применимым в силу излишней широты содержания, отсутствия конкретики и «оторванности» от законодательства. В ФЗ «О ГЧП» любые иные договорные, кроме СГЧП/СМЧП, а также институциональные формы исключены, при этом само создание третьего субъекта, в котором участвуют партнеры, размывает границы ГЧП/МЧП как проектного договорного сотрудничества двух независимых субъектов, сохраняющих деление на партнеров, выражающих дихотомию частного и публичного интересов. Третье лицо создаст дополнительные затраты и риски в связи с управлением им, усложнит отношения как между партнерами, так и между партнерами и этим лицом. В данной форме нет необходимости (принцип «бритвы Оккама»), поскольку создание указанных совместных предприятий может реализовываться вне правового института ГЧП/МЧП в рамках существующих корпоративных механизмов.

Авторские («субъективные»³) подходы, преимущественно экономические или юридические, предполагают признание нескольких конкретных форм ГЧП/МЧП, как правило, на основе обычаев практического использования соответствующей терминологии («так сложилось»), механического переноса зарубежной практики в отечественную правовую систему или по иным критериям

Т.Г., Нимгиров А.Г. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм развития экономики // Фундаментальные исследования. 2015. № 11-2. С. 343-346.

¹ Килинкаров В.В. Институциональные публично-частные партнерства: общее понятие и правовые рамки // Юрист. 2015. № 7. С. 15-21.

² Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. М.: ИМЭМО РАН. 2009. В 2-х томах. Т. 1. С. 32, 45.

³ Субъективны постольку, поскольку авторами формируются любые возможные критерии для выделения форм ГЧП/МЧП без полноценного учета правового содержания ФЗ «О ГЧП», отражающего именно одну правовую форму ГЧП/МЧП в двух ее видах — СГЧП/СМЧП.

на усмотрение авторов, формируемых без системной связи с ключевыми исходными положениями ФЗ «О ГЧП». На уровне отчетов и иных документов органов публичной власти¹ и правовой доктрины² нередко признаются две «классические» договорные формы: СГЧП/СМЧП и КС. Также имеются позиции, выделяющие формы квази-ГЧП (контракты жизненного цикла, энергосервисные контракты с признаками ГЧП и др.)³. Следует учитывать обоснование в науке вышеупомянутых институциональных форм. Полагаем, изложенное обусловлено относительно недавним — с исторической точки зрения — принятием ФЗ «О ГЧП» и сложившимся ранее обычаем практики: до принятия указанного нормативно-правового акта субъекты РФ принимали собственные законы о ГЧП, в которых, в силу отсутствия единого подхода, выработанного на федеральном уровне, с учетом количества субъектов РФ содержание ГЧП/МЧП и его формы определялись широко и разнообразно⁴, что влияло на правореализацию и сознание участников ГЧП/МЧП, во многом инертное⁵. Представляется, поддержание и в настоящее время данного архаичного подхода⁶, опирающегося на отсутствие системного толкования актуального отечественного законодательства, нарушая логический закон тождества, вносит запутанность в понимание ГЧП/МЧП органами публичной

¹ Например: Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов. 2023 // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fcf9b0d/metodic_2023.pdf (дата обращения: 10.01.2026); Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства за 2021 год. 2021 // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/de1738536995153cc65c8b47c5ff2520/reiting_gchp_2021.pdf (дата обращения: 10.01.2026).

² Например: Лукина А.Н. Указ. соч. 193 с.

³ Например: Рейтинг городов по уровню развития государственно-частного партнерства. Оценка эффективности привлечения частных инвестиций в инфраструктуру в городах России. 2024 // URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/4c3/4c317672f7e7d4fb206ce2ce594708b9.pdf> (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Например, ранее действовавший в Санкт-Петербурге закон определял, что ГЧП — это сотрудничество, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе КС, то есть перечень форм был открытым. См.: Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (док. утр. силу) // Санкт-Петербургские ведомости. 28.12.2006. № 244. стр. 6.

⁵ Например, в материалах СМИ нередко смешиваются КС и ГЧП. См.: Как бизнес отреагировал на новые правила игры для ГЧП // URL: <https://rg.ru/2020/10/20/reg-szfo/kak-biznes-severo-zapada-otreagiroval-na-novye-pravila-igry-dlia-gchp.html> (дата обращения: 10.01.2026).

⁶ Во многом исходящее из некритического анализа зарубежной практики, предусматривающей в том числе несколько форм ГЧП (ПЧП).

власти и иными субъектами данного партнерства. Если продолжать придерживаться данной линии, то вскрыется непоследовательность (с теоретической точки зрения применительно к отечественной правовой системе) и нередко произвольность отнесения определенным автором конкретных, вполне самостоятельных, правовых институтов, основанных на сотрудничестве государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства, к ГЧП/МЧП. В частности, в случае признания концессий формой ГЧП/МЧП (первый шаг, который допускается многими авторами) встанет вопрос о присоединении к ГЧП/МЧП и соглашения о разделе продукции, СПИК, а далее — и других правовых институтов, основанных на сотрудничестве, и данная классификация, во-первых, всегда будет неполной, а во-вторых, тяготеть к экономико-ориентированному подходу (см. выше)¹, то есть не иметь ценности для конкретной отраслевой правовой науки ввиду отсутствия должного обоснования, поскольку исходит из «голового» усмотрения (желания) конкретного автора, а не из использования сотрудничества, выступающего интегративной категорией для объединения вышеуказанных правовых институтов, содержание которой способно «объять» их, в отличие от конкретно и недвусмысленно определенной законом категории ГЧП/МЧП.

Формально-ориентированный подход, в свою очередь, предполагает правовое понимание исследуемого явления на основе ФЗ «О ГЧП» в системном толковании с действующим законодательством и в логике институциональной структуры права. Данный подход логически выводится из анализа последнего, разрабатывается автором и является основой настоящего исследования.

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.*

¹ Исчерпывающе определить в таком случае что ГЧП/МЧП, а что не ГЧП/МЧП практически невозможно, поскольку критерии понятий волюнтаристски размываются и расходятся с законодательством.

Во-вторых, согласно разрабатываемой авторской позиции 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/СМЧП¹. В России до момента принятия ФЗ «О ГЧП» существовала модель правового регулирования ГЧП/МЧП, основанная на плюрализме его понимания и присущих ему правовых форм. После вступления в законную силу указанного закона 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 РФ² имеет строго определенное данным законом содержание, без обязательной «примеси» зарубежного и экономико-ориентированного толкования с его плюрализмом в подходах к ГЧП/МЧП.*

Изложенное дополнительно обусловливается стремлением отечественного законодателя, отраженным в ФЗ «О ГЧП», к обособленному суверенному

¹ Полагаем, в административно-правовом понимании правовая форма ГЧП/МЧП — это его нормативная конструкция, являющаяся основанием для возникновения, реализации и прекращения сотрудничества властного и невластного субъектов административного права, составляющего основу ГЧП/МЧП, что опирается на СГЧП/СМЧП.

² Темой диссертации является административно-правовое исследование ГЧП в России, что отражает сущность авторского подхода к ГЧП: в фокусе внимания находится именно правовая система России и понимание ГЧП отечественным законодателем, что проявляется в телеологическом толковании ФЗ «О ГЧП» (ч. 1 ст. 1, п. 1 ч. 3) и в системном толковании нормативно-правовых актов в сфере ГЧП в целом.

развитию, отсутствию зависимости от западноевропейской традиции (и понимания ПЧП в ЕС) с опорой на национальное правовое регулирование и с творческим осмыслением самого явления ГЧП/МЧП. *Обособленность регламентации ГЧП/МЧП, отсутствие регуляторной зависимости от ФЗ «О ГЧП» иных правовых институтов, основанных на сотрудничестве государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства (концессия, соглашение о разделе продукции, СПИК и др.)¹, подтверждает указанное, поскольку они 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.* Таким образом, обособление ГЧП/МЧП в рамках исследования соответствует реальному состоянию российского законодательства и позволяет избежать неоправданного смешения разных правовых институтов.

В-четвертых, фундаментальным является п. 1 ст. 3 ФЗ «О ГЧП», в котором нормативно 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 гиперонимом (родовым понятием)²,

¹ Более того, в странах континентальной Европы, где регламентация концессий нередко интегрирована с ПЧП в рамках единого нормативно-правового акта (например, во Франции), правовой режим концессий также существенно отличается от правового режима ПЧП.

² Полагаем, сотрудничество государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства как общеправовая категория служит интегративной основой для объединения соответствующих комплексных правовых институтов (ГЧП/МЧП, концессия (КС), СПИК, соглашение о разделе продукции и др.) и включает всю совокупность правовых отношений, складывающихся посредством деятельности, направленной на достижение общих социально значимых целей, образующих публичных интересов и предполагающих реализацию частного интереса, в рамках совместных действий, основанных на взаимных и стабильных обязательствах данных субъектов. То есть данная категория отражает не узкоотраслевой аспект конкретного правового института, а все его правовое содержание.

предполагающим по смыслу, прежде всего, совместную деятельность¹, но обладающим особенным формализованным содержанием в рамках ГЧП/МЧП (специальная договорная форма, объединение ресурсов, распределение рисков, проектный характер и др.), — а само *ГЧП/МЧП*, таким образом, выступает гипонимом (видовым понятием), специальной юридической конструкцией, отражающей сущность данного сотрудничества. В аспекте структуры права ГЧП/МЧП является конкретным правовым институтом, включающим всю совокупность правовых отношений, исходящих из СГЧП/СМЧП, и обладающим набором признаков, отличающих его от концессий и иных смежных правовых институтов.

Таким образом, например, концессия — это самостоятельный правовой институт, но не правовая форма ГЧП/МЧП. Признание обратного иллюстрирует логическую ошибку, когда ГЧП/МЧП как совокупности правоотношений, урегулированных ФЗ «О ГЧП», «волюнтаристски» присваиваются внешне схожие по части признаков правовые институты, при этом сам такой подход некорректен с логической и терминологической точки зрения: получается, что ГЧП/МЧП — это ГЧП/МЧП, концессии и др., что является «странным», поскольку меньшее по смыслу явление входит как в матрешку в аналогично названное, которое, в свою очередь, включает в себя другие явления. В таком случае смысл ГЧП/МЧП расщепляется на две части: ГЧП/МЧП как интегративной категории и ГЧП/МЧП как правового института, что не является оправданным. *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.*

С учетом вышеизложенного, следует заключить, в современных условиях развития отечественного права категория ГЧП/МЧП не является универсальной и достаточно широкой по своему содержанию, чтобы интегрировать в нее правовые

¹ Толковый словарь Ушакова. Сотрудничество. // URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=72894> (дата обращения: 10.01.2026).

институты, основанные на сотрудничестве государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства, регламентируемые самостоятельными законами, не связанными с ФЗ «О ГЧП» в аспекте формирования единой регулирующей основы. Объединение данных правовых институтов должно осуществляться именно на основе развития юридической категории сотрудничества, а не ГЧП/МЧП, что является теоретической основой — при наличии необходимой политической воли — 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»¹ и ФЗ «О ГЧП»²), 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.

Таким образом, разработанный подход имеет практическое значение, выраженное в возможности систематизации законодательства, и теоретическое, проявленное в углублении внутренних логических связей, обосновании взаимного положения правовых институтов, основанных на сотрудничестве

¹ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

² Наиболее близкий к ГЧП/МЧП правовой институт — концессия — имеет потенциал к нормативному сближению с исследуемым явлением, как это осуществлено во Французской Республике в рамках кодекса, объединяющего регламентацию публичных закупок, договоров о партнерстве и КС (см. 3 параграф 1 главы).

государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства, и невключении данных самостоятельных институтов в ГЧП/МЧП, что отражает стремление к определенности и достоверности их содержания не только в законе, но и в доктрине. Формально-ориентированный подход с теоретико-правовой точки зрения опирается на нормативизм, в основе которого понимание права как системы обязательных для исполнения правовых норм, без излишнего «размывающего» влияния экономики, политики и морали на их формирование и толкование. В контексте темы исследования изложенное получает отражение в системном толковании актуального отечественного законодательства о ГЧП/МЧП и выводе об обоснованности понимания в доктрине ГЧП/МЧП как целостного правового института и нелогичности — в условиях отечественного права — включения в его содержания иных смежных правовых институтов, что направлено на обеспечение «чистоты» их содержания. Также теоретическое значение предлагаемого подхода состоит в том, что 1) на основе формирования научно корректной системы понятий он обосновывает самостоятельное место ГЧП/МЧП в системе правовых институтов, 2) исключает терминологическую неопределенность, когда под ГЧП/МЧП понимаются смежные правовые институты, что ведет к размытию их содержания.

Сотрудничество как публично-правовая категория исследуется в ряде научных трудов, в том числе в отношении различных субъектов и сфер¹. Полагаем, сотрудничество властного и невластного субъектов административного права, определяющее содержательное «ядро» основанных на нем административно-правовых субинститутов, — это государственно-управленческая деятельность, направленная на достижение общих социально значимых целей, образующих публичных интерес и предполагающих реализацию частного интереса, в рамках совместных действий, основанных на взаимных и стабильных публично-правовых

¹ См., например: Безруков А.В., Пунтус С.А. Формирование оптимальной модели сотрудничества общественных формирований с полицией в сфере обеспечения конституционного правопорядка в России // Труды Академии управления МВД России. 2021. №. 4 (60). С. 51-59; Пустовалов Е.В. Модель административного сотрудничества компетентных органов, обеспечивающего функционирование единого рынка услуг ЕАЭС // Международное право и международные организации. 2020. № 4. С. 29-40.

обязательствах данных субъектов, подкрепленных правовыми, финансовыми и (или) иными гарантиями.

Во-первых, властный субъект административного права на основе собственного усмотрения и реализации государственных (публичных) полномочий осуществляет целеполагание, определяя необходимость сотрудничества с невластным субъектом административного права и ход его реализации, в том числе иницилируя его, организовывая административно-процессуальное сопровождение и контроль. В свою очередь невластный субъект административного права выполняет хозяйственную и иную публично полезную деятельность¹, относящуюся к функциям органов исполнительной власти (см. 1 параграф 2 главы). Вышеизложенное предполагает реализацию на основе издания административных актов и, как правило, заключения соответствующего административного договора (административных договоров).

Во-вторых, указанная хозяйственная и иная публично полезная деятельность реализуется в рамках конкретного административно-правового субинститута (правового института) с учетом его специфики (определяющего и индивидуализирующего его субъектного состава, особенностей осуществляемой деятельности и др.), охватываясь соответствующим законодательством в сфере ГЧП/МЧП, концессий и др.².

В-третьих, приоритет реализации публичного интереса сочетается с финансовой эквивалентностью интересов невластного субъекта административного права в случае его ограничения/нарушения. Публичный интерес предполагает осознание как объективной социальной нужды, отбор (селекцию) и формализацию в правовых конструкциях конкретных социальных потребностей, признаваемых в качестве объективно необходимых для реализации

¹ Данная иная деятельность предполагает, в частности, заключение договоров о сотрудничестве между властными и невластными субъектами административного права по различным нехозяйственным вопросам (например, совместное проведение культурных, образовательных и иных мероприятий).

² Правовой институт (административно-правовой субинститут) и его отражение в законодательстве выступают, соответственно, как теоретическая основа (конструкция) и нормативно-правовое проявление (формализация) конкретного единого названного явления (концессия, ГЧП/МЧП и др.).

во имя общего блага и определяемых им качестве муниципальных и (или) государственных (общественных) интересов, которые в единстве образуют содержание публичного интереса. Муниципальный интерес предполагает осознание объективной необходимости удовлетворения муниципальных потребностей, выраженных в том числе в обеспечении жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования (решении вопросов местного значения), а государственный (общественный) интерес — осознание объективной необходимости удовлетворения потребностей государства, общества в целом и крупных социальных групп. Носителями и акторами реализации и защиты публичного интереса могут быть общество в целом, социальные группы, индивиды, организации, публично-правовые образования, органы публичной власти, должностные лица и др. Частный интерес предполагает осознание конкретным лицом (физическим лицом или организацией) или несколькими данными лицами собственных потребностей в качестве объективно необходимых для реализации во имя личного, а не общего блага. При сходстве субъектного состава акторов реализации и защиты публичного и частного интересов следует заключить, что одно из ключевых отличий между ними состоит в их сущностно-целевой составляющей. Если публичный интерес предполагает действия широкого круга лиц, осуществляемые в процессе государственного управления во благо всего общества или крупных социальных групп (свойство целостности интересов), то частный интерес основан на действиях во благо конкретного физического лица или организации либо нескольких таких лиц, не наделенных полномочиями и не принадлежащих (не подконтрольных) органам публичной власти, в целях их личной выгоды (максимизация прибыли предпринимателем и др.), что предполагает, как правило, действия самих этих лиц преимущественно в частноправовых формах. При этом сферы применения публичного и частного интересов могут пересекаться: например, частное юридическое лицо, реализуя право на свободу предпринимательства, в целях получения прибыли заключает и осуществляет СГЧП, способствуя нормальному функционированию органов

исполнительной власти. Тем самым реализация частного интереса может служить условием удовлетворения публичного интереса и наоборот.

В-четвертых, совместность выработки цели деятельности субъектов данного сотрудничества является условной, поскольку исходным актором ее определения является властный субъект административного права. Невластный субъект может лишь предложить свое видение будущего сотрудничества, в том числе в порядке частной инициативы, и решить — присоединяться ему или нет к сформированным властным субъектом административного права условиям.

В-пятых, исследуемое сотрудничество выражается в стабильной реализации соответствующих административно-правовых отношений, предполагает распределение (разделение) публично-правовых обязательств и юридической ответственности его субъектов, может осуществляться в проектной форме и включать обмен ресурсами.

В-шестых, обособление ГЧП от иных административно-правовых субинститутов, основанных на сотрудничестве властного и невластного субъектов административного права в рамках осуществления хозяйственной деятельности¹ (концессия (КС), СПИК², соглашение о разделе продукции³ и др.), имеет не только формально-юридическое, но и теоретическое основание, обусловленное различиями содержания административно-правовых режимов данных субинститутов, присущих им правовых механизмов обеспечения баланса публичных и частных интересов, особенностей распределения полномочий властных субъектов административного права и др.

В-седьмых, сотрудничество властного и невластного субъектов административного права основано на балансе средств правового стимулирования

¹ Не во всех федеральных законах, регулирующих указанные административно-правовые субинституты, прямо определено, что они предполагают сотрудничество. Однако оно осуществляется фактически на основе формально установленных признаков, определяющих характер действий соответствующих субъектов.

² Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015 г. № 1 (ч. I). Ст. 41.

³ Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

и правового ограничения¹, а также дозволения, запрета и обязывания как способов правового регулирования.

Административно-правовой субинститут ГЧП² обладает собственным содержанием.

Во-первых, ГЧП представлено властными (в том числе органы исполнительной власти, государственная корпорация «Роскосмос», уполномоченные ими лица) и невластными субъектами административного права (в том числе частный партнер, частные институты развития ГЧП, финансирующие лица) с различным административно-правовым статусом (см. 2 параграф 1 главы). На уровне конкретного проекта в рамках административного договора СГЧП представлены две стороны в лице публичного и частного партнеров.

Во-вторых, ГЧП реализуется в ходе осуществления административно-правовых отношений, отражающих содержание сотрудничества властного и невластного субъектов административного права.

Административно-правовое отношение можно определить как «урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, стороны которого выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой»³. Административно-правовые отношения образуют объектную область реализации соответствующих административно-правовых норм и выступают результатом трансформации содержания последних, выраженного в моделях управленческой деятельности, в действия, административные акты и административные договоры конкретных субъектов

¹ Правовые ограничения возлагаются на субъектов, как правило, добровольно в рамках заключения соответствующего административного договора.

² В широком смысле данный субинститут составляет и МЧП в аспекте организационных отношений и переданных органу местного самоуправления от органа исполнительной власти полномочий публичного партнера.

³ Зеленцов А.Б. К вопросу о неравенстве сторон в административном правоотношении // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора И.И. Веремеенко / Отв. ред.: А.С. Дугенец, В.И. Майоров М.: ВНИИ МВД России. 2008. С. 38-43.

административного права. Приоритетными для административного права следует считать государственно-управленческие отношения¹, предполагающие администрирование. Административно-правовые отношения, осуществляемые в сфере ГЧП, сочетают в себе горизонтальные элементы сотрудничества (координационные отношения) и вертикальные элементы властного подчинения (прежде всего — организационные отношения). Данные отношения являются длительными, что основывается на неукоснительном соблюдении условий СГЧП, продолжительном и систематическом характере совместной деятельности, объединении ресурсов и компетенций, распределении рисков, обязательств, ответственности, доходов и расходов в рамках проекта, что подкрепляется различными гарантиями выполнения обязательств сторонами СГЧП, а сам договор оформляется на срок как минимум три года (ч. 3 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»).

Наличие существенного объема горизонтальных административно-правовых отношений — отличительный признак ГЧП, как и всего сотрудничества властного и невластного субъектов административного права. Полагаем, в противовес концепции, предлагающей понимать административно-правовое отношение как отношения власти-подчинения при неравенстве сторон², само функционирование ГЧП олицетворяет собой другую концепцию, исходящую из наличия не только вертикальных отношений власти-подчинения, но и горизонтальных отношений равноправия³.

В рамках горизонтальных⁴ административно-правовых отношений частный партнер способствует своей деятельностью выполнению функций, обычно возложенных на органы государственной власти, пользуясь установленными

¹ Как справедливо отмечает М.А. Штатина, «административное право регулирует государственно-управленческие отношения, т.е. такие управленческие отношения, в которых непосредственно реализуется публичный интерес, прежде всего государственный интерес, государственная воля». См.: Штатина М.А. Административно-правовые отношения в области образования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2002. № 2. С. 17.

² Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит-ра, 1976. С. 104-144.

³ Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во ЛГУ. 1972. С. 18-31.

⁴ Данные отношения отражают публично значимую хозяйственную деятельность частного партнера в рамках проекта ГЧП и содействие данной деятельности со стороны публичного партнера правовыми, организационными и материальными средствами.

административно-правовыми правами в рамках их осуществления и защиты. Например, частный партнер, реализуя по ч. 10 ст. 15 ФЗ «О ГЧП» в ходе заключения, исполнения СГЧП право на содействие со стороны публичного партнера в получении соответствующих разрешений и (или) согласований, участвует в горизонтальных правоотношениях¹. При этом осуществить изложенное содействие — корреспондирующая обязанность публичного партнера. В свою очередь в вертикальных управленческих правоотношениях речь идет о выполнении своих административно-правовых обязанностей частным партнером, в том числе при наличии административного подчинения, например, в случае осуществления контроля за исполнением соглашения публичным партнером и принятия по его итогам обязательного для частного партнера решения (ст. 14 ФЗ «О ГЧП»). В данном примере реализация контроля — это право публичного партнера. Тем самым права и обязанности партнеров в вертикальных и горизонтальных административно-правовых отношениях имеют корреспондирующий характер.

Реализация ГЧП в рамках горизонтальных координационных административно-правовых отношений исходит из того, что по общему правилу одна сторона не подчинена другой (в рамках прямого административного подчинения), однако изъятия (организация административного аппарата и административных процедур, права публичного партнера на контроль за исполнением соглашения и иные его полномочия, основанные на законе и СГЧП) переводят при наличии соответствующего основания ГЧП из горизонтальных в вертикальные административно-правовые отношения (внутриорганизационные, внешнеорганизационные, контрольные и административно-процессуальные отношения). Равенство сторон в ГЧП в ракурсе административного права следует

¹ Осуществление хозяйственной деятельности в целях исполнения административного договора СГЧП частным партнером образует горизонтальные отношения координации, поскольку публичный партнер, определяя содержание хозяйственной деятельности частного партнера в рамках проекта ГЧП и осуществляя последующий контроль, тем не менее не имеет права вмешиваться в нее, что основано на законе и СГЧП. При этом данная деятельность направлена на опосредованную реализацию органами исполнительной власти своих функций по выполнению публичных работ, оказанию публичных услуг, производству и реализации товаров для потребителей, то есть частный партнер осуществляет указанную деятельность в целях выполнения функций органов исполнительной власти.

понимать не как абсолютное и фактическое, а в юридической плоскости — как исходящее из подчинения публичного и частного партнеров закону, который определяет разный набор конкретных административно-правовых обязанностей и прав данных лиц. Публичный партнер, обладая нередко большими возможностями, не имеет, однако, права самовластно определять права и обязанности частного партнера, в противном случае отношения ГЧП были бы «полицейскими» неправовыми отношениями произвола публичной администрации: публичный партнер может действовать именно на основе предписаний закона, издавая в одностороннем порядке акты управления в отношении частного партнера. Вместе с тем различие административно-правовых статусов партнеров не предполагает их юридическое неравенство, а выражает основанную на законе разноразличность их функций, содержания организационной структуры и деятельности в условиях государственного управления, что включает как координационные, так и субординационные связи. Таким образом, между властным и невластным субъектами административного права установлены отношения, ставящие их на единый уровень как носителей публичных прав и обязанностей в рамках равенства перед законом (формально-юридическое равенство сторон), при этом оно понимается не как наличие только прав у одной стороны, а у другой — обязанностей, а комплексно — как наличие взаимных прав и обязанностей у каждой из сторон по равнообязательной для них правовой норме. Провозглашенное п. 3 ст. 4 «О ГЧП» равноправие сторон соглашения также должно пониматься как формально-юридическое и основанное на законе. Весьма существенным является отличие в содержании административно-правового статуса партнеров: с одной стороны, наличие различных полномочий у государства, с другой, в целях выравнивания баланса и защиты частных интересов — широкие материальные гарантии прав частного партнера в случае их нарушения/ограничения. Государство, обладая властными полномочиями, осознает всю ответственность за их применение, стимулируя частный капитал к кооперации.

Таким образом, содержание регулируемых административно-правовых отношений ГЧП составляют как вертикальные внутриорганизационные,

внешнеорганизационные, контрольные и административно-процессуальные отношения, так и в определенной степени неклассические для государственного управления горизонтальные отношения координации властным субъектом административного права невластных субъектов административного права, присущие стимулирующему¹ государственному управлению, что обеспечивается правом невластного субъекта административного права на добровольное вступление в данные отношения и их прекращение посредством расторжения административного договора СГЧП, компенсацией его издержек властным субъектом административного права и иными гарантиями, льготами и мерами поддержки (стимулами), в том числе в форме бюджетных выплат, что основывается на заинтересованности невластных субъектов административного права, их инициативности в участии в административно-правовых отношениях ГЧП.

В-третьих, в основе правовой регламентации сферы ГЧП и МЧП, в интегративном понимании — ПЧП², находится система правовых норм различной отраслевой природы. В этой связи, как справедливо указывается М.А. Шатиной, «любая отрасль права традиционно определяется как система правовых норм, регулирующих определенными методами определенные общественные

¹ Стимулирующее (в противовес прямому) определяется по характеру используемых правовых средств (административный договор, правовые нормы, предполагающие предоставление гарантий и стимулов частному партнеру и др.). См. 2 параграф 1 главы.

² Полагаем уместным использовать в работе данную категорию в качестве интегративной для ГЧП/МЧП в единстве их публично-правовой природы, что опирается, в том числе, на п. «г» ст. 71, ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, в которых определены аспекты единства системы публичной власти. См.: Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных ФЗ «О поправках к Конституции РФ» от 30 декабря 2008 г. № 6-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФЗ, от 4 октября 2022 г. № 5-ФЗ, от 4 октября 2022 г. № 6-ФЗ, от 4 октября 2022 г. № 7-ФЗ, от 4 октября 2022 г. № 8-ФЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек. Как справедливо отметила Т.Я. Хабриева, «Одно из значимых обновлений текста Конституции — инкорпорирование в её положения концепции *единой системы публичной власти* ... Существенное число поправок посвящено совершенствованию механизмов осуществления публичной власти на всех трёх уровнях: федеральном, региональном и местного самоуправления». См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 5. С. 411. На целесообразность использования термина ПЧП справедливо указывается в доктрине. См.: Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М.: Инфотропик Медиа. 2015. С. 2.

отношения»¹. Институт права является органичной частью отрасли права, при этом комплексные институты образованы из правовых норм нескольких отраслей права. ГЧП/МЧП представляет собой самостоятельный комплексный правовой институт, поскольку правовое регулирование такого сложного явления, как ГЧП/МЧП, невозможно без реализации норм конституционного (например, положений Конституции РФ по ч. 1 ст. 8 о единстве экономического пространства, поддержке конкуренции и др.), финансового (в частности, бюджетное финансирование проектов ГЧП/МЧП, налогообложение в данной сфере), муниципального (включает муниципально-правовое обеспечение проектов МЧП), гражданского (частноправовые средства реализации СГЧП/СМЧП, в том числе неустойка, удержание вещи и др.), земельного (например, предоставление земельных участков частному партнеру), экологического и административного права.

Одной из основ регламентации ГЧП/МЧП выступает административно-правовое регулирование, поскольку именно целевое назначение ГЧП/МЧП — реализация публичных интересов посредством применения административно-правовых средств является центральным звеном данного правового института, в существенной степени определяет его содержание. Как справедливо отмечает В.М. Редкоус, «Административно-правовое регулирование в современных условиях все реже проявляется как «монорегулирование», приобретает комплексный характер, его правовые конструкции включают элементы форм и методов правового воздействия, присущих иным отраслям права»². Полагаем, что комплексный характер правового института ГЧП/МЧП при ведущей роли административно-правовых норм проявляется как в содержании ФЗ «О ГЧП» и общего законодательства в данной сфере (публично-правовые и, прежде всего, административно-правовые нормы по объему регламентируемых вопросов превалируют над частноправовыми), так и, в частности, в значительном объеме актов подзаконного регулирования (Правительства РФ, Минэкономразвития РФ и

¹ Штатина М.А. Роль концепции регулирующего государства в развитии административного права // Национальная ассоциация ученых. 2015. №. 8-2 (13). С. 102.

² Редкоус В.М. Об опыте законодательного регулирования государственно-частного партнерства в государствах — участниках СНГ // Закон и право. 2022. №. 7. С. 57.

др.), направленных на организацию государственного управления в данной сфере. При этом целевое назначение ФЗ «О ГЧП» (ч. 1 ст. 1) и самого ГЧП (п. 1 ст. 3) программируют содержание всего закона, направленного на реализацию публичных интересов. Объектами СГЧП, отраженными в ст. 7 ФЗ «О ГЧП», являются материальные либо информационные элементы объективной действительности, значимые для функционирования общества. Ведущая роль административного права в регламентации ГЧП выражена, в том числе, в полномочиях властного субъекта административного права (в том числе публичного партнера), применении административных актов в процессе осуществления государственного управления в сфере ГЧП, административно-процедурном сопровождении реализации СГЧП.

В наиболее общем виде элементы административно-правового субинститута ГЧП можно структурировать следующим образом:

- цель: правовое обеспечение нормального функционирования органов исполнительной власти;
- регуляторный элемент: административно-правовые нормы, административные акты, административный договор СГЧП, регулирующие административно-правовые отношения ГЧП;
- субъектный состав (участники): властные и невластные субъекты административного права в сфере ГЧП;
- механизм реализации и охраны публичных интересов: прерогативы и полномочия публичного партнера, в том числе полномочия по принятию решения о направлении предложения о реализации проекта на рассмотрение в уполномоченный орган / о невозможности реализации проекта, контрольные полномочия, полномочия по замене частного партнера;
- позитивно-процедурный элемент: административные процедуры, опосредующие осуществление государственного управления в сфере ГЧП;
- материальный элемент: объекты общественной инфраструктуры (материальной, информационной), публичные услуги, товары для населения;

— гарантийно-стимулирующий элемент: формальные гарантии прав и законных интересов частного партнера (стабильность условий СГЧП, окупаемость инвестиций, компенсации), обязанность публичного партнера осуществлять содействие частному партнеру в получении разрешений и согласований, возможность предоставления последнему земельных и иных участков, льготного режима осуществления хозяйственной деятельности, других административно-правовых и организационных мер стимулирования и гарантирования.

В-четвертых, ГЧП осуществляется в различных административно-правовых формах и моделях.

Сотрудничество властного и невластного субъектов административного права в сфере ГЧП получает реализацию в неправовых и административно-правовых действиях (управленческих решениях) участвующих в нем субъектов, издании административных актов, заключении административного договора СГЧП, оформлении обращений частного партнера, направленных на возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений. Данные административно-правовые формы позволяют зафиксировать проектные условия и (или) обеспечить их реализацию (см. 2, 3 параграфы 2 главы). Частный партнер добровольно вступает в административно-правовые отношения ГЧП на основе свободного волеизъявления, выраженного в административном договоре СГЧП.

Полагаем, административно-правовая модель ГЧП¹ — это интегральная юридическая конструкция, включающая реализуемые в различных комбинациях в рамках конкретного проекта ГЧП административно-правовые формы.

¹ В мировой практике, в зарубежной и отечественной доктрине обычно выделяются такие модели ГЧП, как: 1) BOT — строительство, управление, передача; 2) BTO — строительство, передача, управление; 3) DBF — проектирование, строительство, финансирование; 4) ROT — реконструкция, управление, передача; 5) DBFO — проектирование, строительство, финансирование, управление; 6) DBO — проектирование, строительство, управление; и др. (См., например: Борисова Л.А., Исмаилова Ф.Н. Основные формы и модели реализации проектов государственно-частного партнерства // УЭПС: управление, экономика, политика, социология. 2018. № 1. С. 3-9). Закономерно, что данное понимание моделей ГЧП включает хозяйственные действия, не имеющие правового значения, что не позволяет применить его в административно-правовом исследовании.

Данные модели можно дифференцировать по:

- 1) определенным административно-правовым формам, осуществляемым в конкретном проекте ГЧП (включая административные акты, административный договор СГЧП, обращения частного партнера, административно-правовые действия);
- 2) субъектам, иницирующим, реализующим, прекращающим осуществление определенных административно-правовых форм в конкретном проекте ГЧП (в том числе публичный партнер, частный партнер, уполномоченный орган, публичный институт развития ГЧП);
- 3) природе административно-правовых отношений ГЧП, опосредуемых определенными административно-правовыми формами в конкретном проекте ГЧП (материальные, процессуальные).

Административно-правовые формы ГЧП опосредуют деятельность властного и невластного субъектов административного права в сфере ГЧП, в частности, процесс реализации имеющих хозяйственное значение неправовых действий частного партнера, которые образуются, прежде всего, из четырех основных: строительства, реконструкции, эксплуатации и технического обслуживания объекта соглашения (п. 1, 3 ч. 2 ст. 6 ФЗ «О ГЧП»), определяющих сущность ГЧП как средства обеспечения нормального функционирования органов исполнительной власти, и иных действий как обязательных элементов соглашения при возможности включения в данную комбинацию факультативных действий (как факультативных элементов соглашения). К указанным «атомарным» четырем действиям также включаются действия, обязательные в силу закона для отражения в соглашении (как обязательные элементы соглашения), отраженные в п. 2, 4 ч. 2 ст. 6 ФЗ «О ГЧП». В свою очередь действиями, не обязательными в силу закона для отражения в соглашении (факультативные элементы соглашения), являются, действия, изложенные в ч. 3 ст. 6 ФЗ «О ГЧП». На основе комплексной оценки реализуемые хозяйственные действия частного партнера можно дифференцировать по полноте проектного цикла (полный — проектирование, строительство, реконструкция, эксплуатация, техническое обслуживание;

частичный — отдельные этапы реализации проекта), их направленности и форме осуществления публичных интересов (инфраструктурный проект ГЧП, публично-сервисный проект ГЧП, товарный проект ГЧП, сочетание последних двух с первым), способу финансирования (полное финансирование частным партнером или бюджетное софинансирование), сферам реализации (здравоохранение, образование, спорт и др.).

Таким образом, ГЧП является административно-правовым субинститутом, направленным на реализацию публичных интересов посредством выполнения публичных работ, оказания публичных услуг, производства и реализации товаров для населения (потребителей) 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.

1.2. Субъекты административного права в сфере государственно-частного партнерства: классификация, функциональная асимметрия, перспективы формальной интеграции институтов развития

Круг потенциальных участников административно-правовых отношений ГЧП — вопрос дискуссионный и требующий конкретизации. Состав субъектов административного права в доктрине часто корректируется в силу ускоряющейся динамики развития общественных отношений и внесения изменений в законодательство. Применительно к исследуемой области общественных отношений постановка проблемы предполагает определение содержания понятия субъекта административного права в целом и конкретизацию его содержания в рамках сферы ГЧП, формирование классификации данных лиц, что имеет теоретическое значение, а также установление перспектив развития законодательства, регулирующего их состав, в прикладных целях.

Понятие субъекта административного права (производное от понятия субъекта права¹) является центральным для административно-правовой науки. Конкретный субъект административного права как обладатель прав, обязанностей и полномочий является потенциальным участником административно-правовых отношений. В наиболее общем виде дискуссии образуют следующие вопросы: 1) признаки понятия субъекта административного права, 2) критерии их классификации, 3) конкретный состав, в том числе применительно к определенным сферам административных правоотношений. Изложенное дополнительно актуализируется анализом и обобщением в существующих исследованиях частных аспектов состава данных субъектов, например, государственных служащих², аппаратов судов общей юрисдикции³, общественных объединений⁴ и др.

В доктрине существует спектр смежных подходов к понятию субъекта (субъектов) административного права, он (они) определяется (определяются), в том числе, в качестве «физического лица, организации или социальной общности, которые могут быть участниками административно-правовых отношений, т.е. наделены конкретными правами и обязанностями, содержащимися в нормах административного права, реализуемыми как по воле самого субъекта, так и по воле иных субъектов» (Ю.В. Соболева)⁵, как «участники отношений,

¹ В частности, С.С. Алексеев указывал, что субъект права — это «лицо, участник общественных отношений (индивиды, организации), которое по своим особенностям фактически *может быть* носителем субъективных юридических прав и обязанностей... лицо, которое реально способно участвовать в правоотношениях, приобрело свойство субъекта права *в силу юридических норм*». См. подробнее: Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. М.: Юридическая литература. 1982. Т. II. С. 138-139. Полагаем, однако, что данное определение является крайне абстрактным, необходима его адаптация к особенностям административного права.

² Манохин В.М. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права: межвуз. сб. науч. тр. / Свердлов. юрид. ин-т им. Р.А. Руденко; редкол.: Д.Н. Бахрах (отв. ред.) и др. Свердловск: Изд-во Свердловского юридического института. 1985. С. 37-46.

³ Машук В.Ю. Аппараты судов общей юрисдикции как субъекты административного права // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 228-232.

⁴ Санавбаров Г.Б., Волков А.М. Общественные объединения как субъекты административно-правовых отношений // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия общественных наук. 2014. № 1. С. 35-42.

⁵ Соболева Ю.В. К вопросу о понятии субъекта административного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4 (105). С. 192.

регулируемых нормами административного права, у которых на основе данных норм возникают определенные субъективные права и обязанности в административно-правовой сфере, то есть административные права и обязанности» (П.И. Кононов)¹, как «физическое или юридическое лицо (организация), которое в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвует в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти» (Ю.Н. Старилов)² и другие сходные или смежные позиции. Следует проанализировать ряд значимых признаков понятия субъекта административного права и учесть критерии классификации данных субъектов, выделяемые в науке.

Во-первых, основой административно-правового статуса (положения) субъекта административного права являются административная правоспособность и административная дееспособность. Данный субъект выступает потенциальным участником конкретных административно-правовых отношений. Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов выделяют четыре крупнейших блока правоотношений, в которых субъекты административного права реализуют свой правовой статус: 1) в организационно-управленческом праве, 2) в управленческом процессе, 3) в административном процессе («в системе отношений по поводу обеспечения судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц»), 4) в административно-деликтном праве³. При этом в целом субъекты права не находятся в вакууме взаимодействия и могут выступать параллельно в качестве субъектов нескольких отраслей права (например, административного и финансового), комплексно реализуя свои разные «ипостаси» (правовые статусы).

¹ Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. М.: Издательство «Юрлитинформ». 2013. С. 56.

² Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ. 2016. Ч. 1. С. 159.

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма. 2005. С. 121-122.

Во-вторых, воля как обязательный элемент, определяющий волеизъявление субъекта административного права, является существенным исходным условием реализации его административной дееспособности¹.

В-третьих, в традиционном понимании в науке (Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков) в качестве признака субъекта административного права определяется участие в реализации функций исполнительной власти и осуществлении публичного управления².

В-четвертых, организационно-правовая форма — существенное условие создания и функционирования многих субъектов административного права. Для органов публичной власти весьма значима, например, работа публичных учреждений.

В-пятых, следует поддержать классификацию субъектов административного права, определяемую в доктрине на основе наиболее фундаментальных критериев: 1) наличия дееспособности, 2) наличия властных полномочий, 3) количественных и (или) статусных критериев, 4) инициативности вступления в административно-правовые отношения и др.³. В науке традиционно выделяются коллективные («группы людей, являющиеся организациями, которые выступают во внешних отношениях как самостоятельный субъект права») и индивидуальные (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, должностные лица, государственные служащие) субъекты административного права⁴. Также, как

¹ В силу специфики административного права и присущих ему отношений власти и подчинения данное условие видоизменяется и ограничивается, например, в рамках реализации административных процедур и мер административной ответственности, при осуществлении которых учет воли субъекта административного права, прежде всего невластного, концентрируется в основном на этапе инициации административных процедур (субъект волен, например, участвовать в торгах, но может в них и не участвовать, однако после их начала с его участием ход процедуры подчиняется «жестким» нормам административного процесса и диспозитивность невластного субъекта существенно сужается). При этом юридическая обязанность, определяемая нормами административного права, является императивным основанием для участия в соответствующих административно-правовых отношениях (например, в рамках обязанности органа публичной власти организовать проведение конкурсных процедур при наличии соответствующих оснований).

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 120.

³ Агамагомедова С.А. Субъекты административного права: обзор подходов и проблемы классификации // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 2. С. 114.

⁴ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 122-123.

альтернатива, выделяется более точная классификация субъектов административного права на индивидуальных субъектов и организации¹. Полагаем, следует согласиться с Ю.В. Соболевой, поддержав трехзвенную дифференциацию указанных субъектов на индивидуальных субъектов, организации, социальные общности (включая РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, население)², поскольку, на наш взгляд, данный подход является наиболее глубоким, всеобщим и обоснованным, не отождествляет коллективных субъектов административного права с организациями и выделяет социальные общности, которые, действительно, можно обособить в самостоятельную группу субъектов с учетом их значительной деперсонифицированности, аморфности структуры (организационное единство, как правило, не присуще социальной общности, в отличие от организации) и специфики функционирования в общественных отношениях.

Вместе с тем вопрос состоит в понимании данных социальных общностей. В частности, по мнению А.В. Стерлигова, социальные общности — это народ, нация, трудовой коллектив, население региона, населенного пункта³, что следует поддержать, дополнив данный перечень публично-правовыми образованиями. По существу, публично-правовое образование отражает в себе единство соответствующей территории, проживающего на ней населения и осуществляемой для его блага публичной власти⁴.

Организации, следуя подходу Ю.В. Соболевой, можно определить как «вид субъекта административного права, состоящего из нескольких индивидуальных субъектов, объединенных общей целью, выступающего персонифицированно от

¹ Соболева Ю.В. Субъекты административного права: подходы к классификации // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 2. С. 33.

² Соболева Ю.В. Там же; Соболева Ю.В. К вопросу о понятии субъекта административного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. №. 4 (105). С. 191-192.

³ Стерлигов А.В. Административно-правовой статус некоммерческих негосударственных организаций: дис. ...канд. юрид. наук. Хабаровск. 2002. С. 35.

⁴ Одними из наиболее фундаментальных исследований о публично-правовом образовании являются труды В.Е. Чиркина. См., в частности: Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма. ИНФРА-М. 2011. 335 с.

своего имени и имеющего определенную организационно-штатную структуру»¹. Вместе с тем считаем, что поскольку в качестве исключения возможно функционирование организации, состоящей из одного индивидуального субъекта, данный признак было бы целесообразно также отразить в определении. Полагаем, организации, понимаемые в административно-правовом смысле, можно разделить по критериям реализуемых ими функций и интересов (публичных или частных), обладания или не обладания публичными (государственными) властными полномочиями, нахождения в публичной или частной собственности, подконтрольности или неподконтрольности органам и организациям публичной власти, принадлежности или непринадлежности последним на, соответственно, частные (например, частные хозяйственные общества) и публичные² организации.

При этом очевидно, что понимание организации выходит за границы понятия юридического лица, поскольку к организациям в административно-правовом трактовании, например, можно отнести органы публичной власти, которые обычно не являются юридическими лицами, но могут их создавать для выполнения своих функций. То есть для субъекта административного права в целом, в том числе властного, не обязательно быть юридическим лицом.

Индивидуальные субъекты — это конкретные физические лица³, государственные и муниципальные служащие, должностные лица с учетом специфики их изменяющегося административно-правового статуса (одно лицо может выступать в качестве гражданина, военнослужащего и др.), разделение которых возможно на публичные и частные по их правовой природе с учетом реализуемых ими функций и интересов (публичных или частных), обладания или

¹ Соболева Ю.В. Субъекты административного права: подходы к классификации // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 2. С. 34.

² К публичным организациям следует отнести государственные (например, органы государственной власти, государственные предприятия и учреждения) и муниципальные (например, органы местного самоуправления, муниципальные предприятия и учреждения) организации.

³ Следует согласиться с А.М. Кононовым, относящим к физическим лицам как субъектам административного права граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. См.: Кононов А.М. Очерки общей теории современного административного права: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2021. С. 192.

не обладания публичными (государственными) полномочиями. При этом правовой статус организаций и индивидуальных субъектов вне зависимости от публичной или частной правовой природы их интересов остается именно административно-правовым, поскольку права, обязанности, полномочия указанных лиц реализуются в сфере государственного (публичного) управления.

С учетом вышеизложенного, полагаем, 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 (публичного) управления, способное выступать по своей или внешней воле, в том числе в силу юридической обязанности¹, участником административно-правовых отношений ГЧП. Считаем, учитывая подход П.И. Кононова и развивая его применительно к специфике ГЧП, что структуру административно-правового статуса субъекта административного права в сфере ГЧП образуют такие элементы, как, во-первых, функциональная роль в системе административно-правовых отношений ГЧП (зависит от наличия или отсутствия государственных (публичных) полномочий), во-вторых, административные права, в-третьих, ограничения указанных прав (например, в случае реализации мер административной ответственности), в-четвертых, административные обязанности, в-пятых, административные полномочия (в случае властных субъектов), в-шестых, юридическая ответственность².

В целях классификации субъектов административного права в сфере ГЧП их целесообразно разделить на две крупные группы по единому основанию — наличию/отсутствию государственных полномочий и возможности их реализации в исследуемых административно-правовых отношениях, то есть выделить

¹ Пример вступления частным партнером по своей воле в административно-правовые отношения ГЧП — это заключение с органом публичной власти СГЧП, по внешней воле — осуществление замены данного частного партнера по решению публичного партнера при наличии соответствующих оснований.

² Учитывается подход П.И. Кононова к структуре административно-правового статуса индивидуального субъекта административного права. См.: Кононов П.И. Об основах административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права // Вестник Вятского государственного университета. 2007. № 19. С. 80.

властных и невластных субъектов административного права в сфере ГЧП. Изложенное обусловлено существенной ролью именно данного ключевого признака в дифференциации потенциальных участников административно-правовых отношений ГЧП. Во-первых, в ФЗ «О ГЧП» данная дихотомия проявлена в статьях, регулирующих административно-правовой статус субъектов ГЧП, при этом основная регламентация посвящена именно статусу властных субъектов административного права. Во-вторых, акцент на регулировании организуемых властными субъектами административных процедур, реализуемых ими полномочий и прерогатив определяет общую административно-правовую направленность ФЗ «О ГЧП» и его субъектного состава. В-третьих, в отличие от авторов, использующих понятия публичного и частного субъектов для исследования ГЧП в контексте разных отраслей права¹, полагаем целесообразным осуществить фокус именно на государственные полномочия, реализуемые в административно-правовых отношениях ГЧП, как ключевой признак, определяющий административно-правовую природу субъектов ГЧП. Данные отношения характеризуются категориями власти и подчинения, а воздействие на них осуществляется в процессе государственного управления, что составляет ядро их правового регулирования и отличает реализуемые в целях данного процесса государственные полномочия властного субъекта административного права в сфере ГЧП от полномочий иной публично-правовой природы (конституционно-правовые, финансово-правовые и др.).

Таким образом, указанная классификация исходит из анализа актуального законодательства: 1) в содержании ФЗ «О ГЧП» осуществлено разграничение субъектного состава именно на основе дихотомии властный/невластный (например, ст. 15, глава 4), что послужило, с учетом актуальности для административного права данного признака, основой классификации, 2) в ФЗ «О ГЧП» отражены признаки, которые формулируют ограничения для участия на стороне частного партнера широкого круга лиц, имеющих публично-правовую природу (ч. 2, 3, 3.1 ст. 5), что влияет на определение конкретных лиц,

¹ См., например: Никифоров С.А. Указ. соч.

составляющих данных субъектов, и является ключевым принципом построения состава последних в ФЗ «О ГЧП».

Кроме того, предложенная классификация субъектов административного права в сфере ГЧП по признаку наличия или отсутствия государственных полномочий и возможности их реализации в административно-правовых отношениях ГЧП имеет научную новизну, поскольку: 1) сходные классификации в административно-правовых исследованиях по ГЧП отсутствуют как целостное явление, ибо учеными анализируются, как правило, публичный и частный партнеры, а систематизация остальных многочисленных представителей властных и невластных субъектов административного права не осуществляется, тем самым, подобных по глубине теоретического обобщения классификаций в доктрине не представлено, 2) на основе критического анализа административно-правовой теории (дискуссий о фундаментальном понятии субъекта административного права и выработки собственной позиции) устанавливается содержание понятия субъекта административного права в сфере ГЧП, выделяются виды данных субъектов (властные и невластные) и определяются их понятия, устанавливаются и классифицируются их конкретные представители с учетом анализа существа их полномочий, прав и обязанностей, что осуществлено на основе системного толкования ФЗ «О ГЧП» и общего законодательства (широкий подход), тем самым реализовано приращение новых теоретических знаний, 3) в силу широты содержания данная классификация выступает основой формализации в ФЗ «О ГЧП» новых лиц на стороне властных/невластных субъектов административного права в сфере ГЧП — институтов развития ГЧП, что имеет практическое значение.

Можно привести иные основания для классификации субъектов административного права в сфере ГЧП с учетом вышеизложенного деления

субъектов административного права на социальные общности¹, организации² и индивидуальные субъекты³.

Полагаем, основу содержания понятия властного субъекта административного права в сфере ГЧП составляют:

Во-первых, наличие специальной правосубъектности, определяемой нормами административного права. Данная правосубъектность является специальной, поскольку: 1) имеет целевую направленность на реализацию публичных интересов — властный субъект административного права может и обязан (полномочен в пределах компетенции) осуществлять государственное управление, и 2) реализуется в административно-правовом режиме, установленном ФЗ «О ГЧП», что основывается на совокупности взаимных прав и обязанностей, а также осуществляемых полномочий, возникающих в контексте административно-правовых отношений ГЧП с частным партнером.

Властный субъект административного права в сфере ГЧП осуществляет исполнительную власть и выступает управляющим, а не управляемым участником государственного управления, воздействуя на административно-правовые отношения ГЧП и являясь их обязательным лицом. Организационно-правовой статус конкретного властного субъекта административного права в сфере ГЧП влияет на содержание указанной правосубъектности. Например, в случае организации (юридического лица), наделенной государственными (публичными) полномочиями в сфере ГЧП, содержание, формы и методы осуществляемой ею управленческой деятельности регулируются нормами административного права.

¹ Публично-правовые образования (РФ, субъект РФ) как публичные партнеры.

² С государственно-властной стороны — органы исполнительной власти и Роскосмос как представители публичного партнера, уполномоченные ими органы публичной власти и юридические лица, другие органы публичной власти и организации, осуществляющие контрольные и иные полномочия в сфере ГЧП, с государственно-невластной стороны — российское юридическое лицо как частный партнер, юридическое лицо как частный институт развития ГЧП и др.

³ С государственно-властной стороны — должностные лица органов исполнительной власти и руководители государственной корпорации «Роскосмос», должностные лица и руководители уполномоченных данными субъектами органов публичной власти и юридических лиц и др., с государственно-невластной стороны — руководители российского юридического лица как частного партнера и др.

Ее создание, ликвидация и реорганизация осуществляются в особом порядке на основе специального правового акта, которым определяется ее правовое положение и организационное единство, внутренняя структура, возможность участия в административно-правовых отношениях под своим именем при совокупности устанавливаемых индивидуальных признаков (наименование, место нахождения, адрес), имущественная, кадровая обособленность и самостоятельность.

Невластный субъект административного права в сфере ГЧП реализует собственную волю и свой партикулярный частный интерес, в отличие от властного субъекта административного права в сфере ГЧП, преследующего публичный интерес и выражающего волю социальной общности (например, орган публичной власти как выразитель воли публично-правового образования (публичного партнера) в административно-правовых отношениях ГЧП).

Во-вторых, осуществление деятельности в публичных интересах, что предполагает как поручение частному партнеру выполнения публичных работ, так и непосредственное рассмотрение властным субъектом административного права в сфере ГЧП обращений, осуществление замены частного партнера при наличии оснований, обеспечение им контроля за исполнением СГЧП и др.

В-третьих, возможность принимать административные акты в отношении частного партнера в рамках соответствующих государственных полномочий, осуществление которых, как правило, имеет территориальное ограничение в виде административных границ, в пределах которых органы публичной власти реализуют данные полномочия в рамках определенной компетенции¹.

Государственные полномочия, которыми может наделяться властный субъект административного права в сфере ГЧП, по способу наделения следует

¹ Вместе с тем следует учитывать, что с организационно-правовой точки зрения указанные полномочия в сфере ГЧП могут осуществляться не только органами исполнительной власти, но и государственной корпорацией «Роскосмос», а также органами местного самоуправления и юридическими лицами, которым делегируется выполнение отдельных полномочий публичного партнера. Возрастающая роль субъектов, не являющихся органами публичной власти, но осуществляющих полномочия в административно-правовых отношениях ГЧП, служит проявлением развития процессов децентрализации государственного управления.

разделить на установленные первично и вторично. Первые — это полномочия, нормативно установленные публично-правовым образованием как публичным партнером для представляющего его органа публичной власти или государственной корпорации «Роскосмос» посредством издания специального закона или подзаконного нормативно-правового акта. Вторые — это собственные полномочия лица, выступающего от имени публичного партнера, в последующем переданные им для частичного выполнения другому органу публичной власти или юридическому лицу, выполняющему публичные (государственные) функции, посредством издания административного акта. Несмотря на партнерскую модель, указанный субъект сохраняет за собой комплекс властных полномочий, в том числе распорядительные (например, принятие решения о реализации проекта ГЧП), организационные (например, организация и проведение конкурсного отбора частного партнера), контрольные (например, осуществление контроля за качеством публичных работ, соблюдением сроков их выполнения), принудительно-санкционные (например, применение к частному партнеру мер ответственности, предусмотренных законом и соглашением). Большинство властных субъектов административного права в сфере ГЧП представлены органами исполнительной власти, имеющими разный административно-правовой статус, поскольку в силу закона ими осуществляется различный набор полномочий (функциональная асимметрия).

В-четвертых, наличие дополнительного публичных контроля и оценки (подотчетности) его деятельности, а также административно-правовой ответственности (например, для должностных лиц).

В-пятых, государственное управление в сфере ГЧП может осуществляться как прямыми, так и стимулирующими средствами, поскольку реализуется не только одностороннее властно-распорядительное воздействие (принуждение), основанное на издании административных актов, но и стимулирующее

(добровольное, гарантирующее, материальное)¹ воздействие на невластного субъекта административного права в рамках, прежде всего, административного договора СГЧП, что предполагает заинтересованность невластного субъекта административного права (прежде всего — частного партнера), его инициативность в участии в административно-правовых отношениях ГЧП.

На многообразие методов, на основе которых осуществляются взаимоотношения субъектов административного права, обращал внимание В.М. Манохин, указывая, в том числе, на методы власти, подчинения, равенства, рекомендаций². В.Л. Кулапов, исследуя механизм государственно-правового воздействия, выделяет три основных способа воздействия: запрет, обязывание, дозволение и относит к наиболее распространенным инструментам воздействия 1) стимулы, включая льготы, преференции, субсидии, привилегии, 2) ограничения, включая обязанности, ответственность, запреты, 3) средства юридической техники, включая кворум, квоты юридические конструкции, терминология³. Убеждение, стимулирование, принуждение определяются Н.М. Кониным как всеобщие основные методы управления, при этом понятие метода управления отражает «во-первых, характер и формы социальных взаимосвязей управляющего субъекта с управляемыми объектами и подчиненными лицами; во-вторых, те средства, которые управляющий субъект использует или может использовать в качестве орудия управленческого воздействия на управляемые объекты и подчиненных лиц»⁴. По существу, данные методы управления проявляются в административно-правовых нормах, которые условно можно разделить — с учетом критерия реализуемого способа административно-правового регулирования — на рекомендательные (отражение метода убеждения), обязывающие и запрещающие

¹ Стимулирующее управленческое воздействие реализуется в координационных административно-правовых отношениях, прямое — в организационных, административно-процессуальных и контрольных.

² Манохин В.М. Административное право России учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа. 2010. С. 32-33.

³ Кулапов В.Л. Механизм государственно-правового воздействия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. №. 3 (122). С. 65.

⁴ Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. 2010. С. 152-154.

(отражение метода принуждения), дозволительные (отражение метода стимулирование). При этом очевидно, что стимулирование может проявляться и в обязывающих нормах, в случае выполнения которых возникает основание для предоставления стимулирующей меры (например, при финансировании выполнения нормативно установленных и основанных на СГЧП обязательств частного партнера), а при невыполнении возможно применение мер административной ответственности, если соответствующая санкция нормативно установлена.

В этой связи полагаем, что осуществление государственного администрирования в сфере ГЧП сочетает элементы (методы, способы, средства) прямого и стимулирующего государственного управления: государственная администрация в сфере ГЧП выступает не только как властный регулятор и контролер, но и как заказчик заранее определенного публично значимого результата, достижение которого осуществляется преимущественно стимулирующими средствами управленческого воздействия¹. Она 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, квот на производство продукции, льготного режима осуществления хозяйственной деятельности, содействия в получении разрешений и согласований и др.

Таким образом, властный субъект административного права в сфере ГЧП — это конкретное лицо, наделенное нормативно установленными или делегированными государственными полномочиями, которые образуют его административно-правовой статус, способное осуществлять прямое или стимулирующее государственное управление в административно-правовых

¹ В отличие от императивного прямого администрирования властные полномочия государственной администрации реализуются преимущественно через СГЧП, которое после заключения становится центральным инструментом управления на многие годы (управление, основанное на условиях административного договора, являющегося источником для издания административных актов).

отношениях ГЧП. Данные субъекты уполномочены действовать не только и не столько в форме издания административных актов, сколько в административно-договорной форме СГЧП, предполагающей стимулирующее воздействие на объект управления при инициативе невластного субъекта административного права. Объектом управления в сфере ГЧП могут выступать как организационно подчиненные властному субъекту административного права органы публичной власти/юридические лица, так и невластные субъекты административного права (частный партнер), а также — в материально-прикладном смысле — сам объект СГЧП (ст. 7 ФЗ «О ГЧП»).

В широком смысле¹ в качестве властного субъекта административного права в сфере ГЧП можно обозначить:

- 1) публичного партнера как публично-правовое образование (РФ, субъект РФ);
- 2) представляющие публичного партнера органы публичной власти и государственную корпорацию «Роскосмос» (п. 4 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»);
- 3) уполномоченные ими органы публичной власти и юридические лица² (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) публичные³ институты развития ГЧП (в частности, ВЭБ.РФ) — организации, подконтрольные органам публичной власти или их организациям,

¹ В узком смысле состав властных субъектов административного права в сфере ГЧП ограничивается публичным партнером, представляющими его органами публичной власти и государственной корпорацией «Роскосмос», а также уполномоченными ими органами публичной власти и юридическими лицами.

² Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами» // СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. III). Ст. 7349.

³ То есть организации, принадлежащие органам публичной власти или подконтрольным им организациям.

осуществляющие государственные (публичные) функции (полномочия) в сфере ГЧП, направленные на ее совершенствование и обеспечение ее нормального функционирования.

Последние три разновидности лиц являются факультативными участниками административно-правовых отношений ГЧП.

Невластный субъект административного права в сфере ГЧП — это конкретное лицо, наделенное нормативно установленными правами и обязанностями, 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, но не имеющее государственных (публичных) полномочий, осуществляемых в указанных отношениях, и, как правило, не подконтрольное каким-либо органам публичной власти и их организациям (административно или имущественно). Неподконтрольность органам публичной власти и их организациям — нормативный признак частного партнера и лиц, выступающих на его стороне. В частности, из участия в указанном качестве исключены ряд юридических лиц (см. ч. 2, 3, 3.1 ст. 5 ФЗ «О ГЧП»).

В широком смысле¹ невластными субъектами административного права в сфере ГЧП² являются:

1) частный партнер — российское юридическое лицо, с которым в соответствии с ФЗ «О ГЧП» заключено соглашение (п. 5 ст. 3, ст. 5 ФЗ «О ГЧП»);

2) частные³ институты развития ГЧП — организации, не являющиеся органами публичной власти или их организациями, не подконтрольные им и не имеющие публичных (государственных) полномочий, реализуемых в административно-правовых отношениях ГЧП, осуществляющие деятельность,

¹ В узком смысле состав невластных субъектов административного права в сфере ГЧП ограничивается частным партнером.

² В работе под невластным субъектом административного права в сфере ГЧП будет подразумеваться, как правило, частный партнер, под властным субъектом административного права в сфере ГЧП — публичный партнер и соответствующие органы публичной власти.

³ То есть частные организации, принадлежащие физическим и (или) юридическим лицам или подконтрольным им организациям.

направленную на совершенствование и обеспечение нормального функционирования сферы ГЧП;

3) финансирующие лица, предоставляющие частному партнеру заемные средства для реализации соглашения на условиях возвратности, платности, срочности в рамках прямого соглашения (п. 6,7 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»);

4) иные возможные лица, участвующие в административно-правовых отношениях ГЧП без реализации соответствующих полномочий.

Все указанные лица, кроме частного партнера, являются факультативными участниками административно-правовых отношений ГЧП.

На основе анализа и систематизации ФЗ «О ГЧП» считаем целесообразным выделить три вида властных субъектов административного права в сфере ГЧП по характеру, содержанию и пределам их полномочий:

1) с полномочиями общей (генеральной) компетенции — Правительство РФ (ч. 1 ст. 16 ФЗ «О ГЧП»), высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (ч. 1 ст. 17 ФЗ «О ГЧП»);

2) с полномочиями специальной компетенции — Минэкономразвития РФ (ч. 2 ст. 16 ФЗ «О ГЧП»), орган исполнительной власти субъекта РФ (ч. 2 ст. 17 ФЗ «О ГЧП»);

3) с полномочиями оперативной (проектной) компетенции, то есть реализуемой в рамках конкретного проекта публичным партнером как стороной административного договора — публичное-правовое образование как публичный партнер в лице соответствующих органов публичной власти и Роскосмоса (п. 4 ст. 3 «О ГЧП»).

Властные субъекты административного права с полномочиями общей (генеральной) компетенции в сфере ГЧП реализуют наиболее значимые полномочия: 1) осуществляют выработку правовой политики и принимают управленческие решения в сфере ГЧП, отнесенные к их компетенции, 2) устанавливают на основе закона полномочия властных субъектов с полномочиями специальной компетенции, 3) определяют содержание и координируют последующую реализацию государственного (публичного) управления в сфере

ГЧП уполномоченными органами публичной власти с полномочиями специальной компетенции и публичными партнерами. Например, Правительство РФ устанавливает порядок осуществления контроля соблюдения частным партнером условий соглашения, принимает решение о реализации проекта, публичным партнером в котором является РФ, осуществляет иные полномочия (ч. 1 ст. 16 ФЗ «О ГЧП»).

Властные субъекты административного права с полномочиями специальной компетенции в сфере ГЧП — это органы публичной власти, на которых законом и подзаконными актами властных субъектов административного права с полномочиями общей (генеральной) компетенции возложены основные функции по реализации государственного (публичного) управления в сфере ГЧП. Например, Минэкономразвития РФ обеспечивает межведомственную координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти при реализации СГЧП, если публичным партнером является РФ либо планируется проведение совместного конкурса с участием РФ, устанавливает порядок мониторинга реализации соглашений и осуществляет его, ведет реестр заключенных соглашений, обеспечивает соответствующую методическую поддержку, проводит оценку эффективности проекта ГЧП/МЧП и определение их сравнительного преимущества, и др. (ч. 2 ст. 16 ФЗ «О ГЧП»).

Властные субъекты административного права с полномочиями оперативной (проектной) компетенции в сфере ГЧП представлены публично-правовыми образованиями как публичными партнерами в лице соответствующих органов исполнительной власти и Роскосмоса, применяющими свои полномочия в рамках конкретного проекта в качестве стороны административного договора СГЧП¹, что направлено на непосредственное его осуществление, в частности, в рамках полномочий по предварительному рассмотрению проекта, заключению соглашения, контролю за его исполнением и др. Лица, представляющие публичного партнера, могут в той или иной степени совпадать с властным субъектом

¹ При этом согласно ч. 4.1 ст. 5 ФЗ «О ГЧП» в качестве исключения в СМЧП в отношении объектов по п. 2 ч. 1 ст. 7 третьей стороной может выступать субъект РФ.

административного права с полномочиями общей или специальной компетенции в сфере ГЧП, что следует из сопоставления положений закона. Однако в данном случае они реализуют разные «ипостаси» собственного административно-правового статуса (функциональная асимметрия) и обусловленные ими разные нормативно установленные полномочия: если публичный партнер выступает стороной СГЧП как административного договора и осуществляет весь комплекс административных прав, обязанностей и полномочий, в том числе, например, установленные главой 5 ФЗ «О ГЧП», то властный субъект административного права с полномочиями общей или специальной компетенции в сфере ГЧП является в большей степени внешним участником административно-правовых отношений ГЧП, реализующим установленные в ст. 16, 17, 18 ФЗ «О ГЧП» полномочия и не являющимся стороной договора СГЧП.

Полагаем, общественная практика нуждается в активизации участия в административно-правовых отношениях ГЧП относительно новых субъектов административного права — институтов развития ГЧП, перспективы теоретической и формальной интеграции которых являются высокими. Фактически они уже участвуют в административно-правовых отношениях ГЧП, однако изложенное не имеет формального отражения и систематизации в ФЗ «О ГЧП». В последнем не определяется понятие института развития ГЧП и его виды, а существующие в нормативно-правовых актах аналогичные понятия не имеют универсального характера. Например, в рамках и целях подзаконного акта Правительства РФ институты развития понимаются как «организации, целью деятельности которых в соответствии с их учредительными документами и (или) законодательством Российской Федерации является содействие проведению государственной политики и (или) развитию отдельных отраслей экономики Российской Федерации» с прикреплением их перечня¹. Закреплены перечни

¹ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2020 г. № 3579-р «О методических рекомендациях по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. II). Ст. 237.

институтов развития без определения понятия¹.

Примером публичного института развития ГЧП является государственная корпорация «ВЭБ.РФ», выполняющая существенную роль в оценке проектов ГЧП/МЧП², разработке Национального стандарта ГЧП по предложению Президента РФ³, организации инвестиционно-финансового (предоставление безотзывной банковской гарантии — п. 9 ч. 2 ст. 12, ч. 7.1 ст. 19 ФЗ «О ГЧП»; совместная со Сбером платформа «Развивай РФ», позволяющая привлекать внешнее финансирование в рамках ГЧП-облигаций, в том числе пенсионные средства⁴) и методического сопровождения проектов ГЧП/МЧП (как учредителя АНО «Национальный Центр ГЧП»), а также в осуществлении иных публичных задач в исследуемой сфере. Указанный Национальный стандарт ГЧП предполагает рекомендации по структурированию и реализации проектов, подходов к распределению рисков и др.⁵. Изложенное актуализирует необходимость дальнейшего уточнения правового статуса сходных институтов в контексте их роли в публичном управлении. В целом, институты развития ГЧП (публичные/частные) являются внешними и вспомогательными, но очень значимыми участниками административно-правовых отношений ГЧП с точки зрения успешного осуществления проектов.

Учитывая предложение Президента РФ В.В. Путина о проработке вопроса об обязательном участии ВЭБ.РФ в проектах ГЧП для контроля системы

¹ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3710-р «Об утверждении перечней институтов развития и планов мероприятий ("дорожных карт") по передаче, ликвидации и модернизации действующей структуры институтов развития» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 611.

² Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 388.

³ Партнерства построят по стандарту // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8010164> (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Новая платформа Сбера и ВЭБ.РФ позволит привлекать в ГЧП пенсионные деньги // URL: <https://www.gazeta.ru/business/news/2025/09/05/26658044.shtml?updated> (дата обращения: 10.01.2026).

⁵ Зачем рынку ГЧП национальный стандарт // URL: <https://www.rbc.ru/industries/news/687781c09a794791b6dd7b0e> (дата обращения: 10.01.2026).

распределения рисков и поддержки выгоды проектов¹ и подготовленные Минэкономразвития РФ предложения, предполагающие закрепление роли ВЭБ.РФ в качестве субъекта, осуществляющего обязательную экспертизу в отношении проектов стоимостью от 3 млрд руб.², получившие поддержку в Постановлении Правительства РФ³, полагаем, целесообразно подойти к данному вопросу системно, продолжить процесс формализации и осуществить прямое закрепление в ФЗ «О ГЧП» в рамках отдельной статьи положения о данной корпорации и подконтрольного ей Национального Центра ГЧП в качестве публичных институтов развития ГЧП⁴ с отражением в данной статье аспектов регулирования деятельности публичных институтов развития ГЧП в целом, а также частных институтов развития ГЧП с регламентацией их координирующей, организационной, финансовой, экспертной и методической роли, что усилит логическую составляющую закона и формализует фактические общественные отношения, устранив законодательный пробел.

Таким образом, в предлагаемой к введению статье следует: а) определить понятие и виды институтов развития в сфере ГЧП (публичные/частные; дифференциация публичных институтов развития по уровням организации публичной власти⁵), их функции (полномочия)⁶, б) регламентировать общие

¹ Путин предложил сделать ВЭБ.РФ одним из обязательных участников проектов ГЧП // URL: <https://tass.ru/ekonomika/21776999> (дата обращения: 10.01.2026).

² Проекты ГЧП отправят на экспертизу // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7446738> (дата обращения: 10.01.2026); Минэкономразвития России подготовило обновленные правила участия ВЭБ.РФ в проектах ГЧП // URL: <https://pppagency.sakhalin.gov.ru/press-center/event/minekonomrazvitiya-rossii-podgotovilo-obnovlennnye-pravila-uchastiya-vebrf-v-proektah-gchp> (дата обращения: 10.01.2026).

³ Постановление Правительства РФ от 16 августа 2025 г. № 1236 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 33. Ст. 5047.

⁴ При внесении корреспондирующих изменений в Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

⁵ Изложенное включает в качестве аспекта регламентацию создания субъектами РФ региональных институтов развития, которые в настоящее время фактически действуют в немногих субъектах в несистемном формате (см. 4 параграф 1 главы).

⁶ В частности, применительно к публичным институтам развития ГЧП следует определить функцию организационного сопровождения проектов, что выражается, в том числе, в обеспечении совместно с публичным партнером получения необходимых для реализации проекта разрешений и согласований во взаимодействии с иными властными субъектами административного права (по земельным, градостроительным, экологическим вопросам).

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 (предоставлении помощи), заключаемый между сторонами СГЧП и институтами развития ГЧП, в целях упорядочивания осуществления методической, организационной и иной нефинансовой поддержки конкретного проекта со стороны последних. Изложенное актуализируется сходным положительным опытом Республики Казахстан (см. 3 параграф 1 главы) и Модельным законом СНГ «О публично-частном партнерстве» (ст. 32)¹. 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 устранил законодательный пробел, перенеся разрозненную регламентацию отдельных вопросов функционирования институтов развития ГЧП с подзаконного уровня на законодательный, что унифицирует нормативные основы их деятельности и создаст импульс для их развития.

В структурном аспекте, как следует из ст. 16 ФЗ «О ГЧП», полномочия РФ в сфере ГЧП реализуют Правительство РФ и Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственной политики в области инвестиционной деятельности (Минэкономразвития РФ)². В последнем существует подразделение с полномочиями в данной сфере — Департамент финансово-банковской деятельности и инвестиционного развития³. В региональных органах исполнительной власти функционируют структурные подразделения министерств

¹ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 28 ноября 2014 г. № 41-9 «О модельном законе «О публично-частном партнерстве» (принято в г. Санкт-Петербурге 28.11.2014) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2015. № 62 (ч. 1).

² Соответствующие полномочия также установлены для органов публичной власти субъектов РФ (ст. 17 ФЗ «О ГЧП») и муниципальных образований (ст. 18 ФЗ «О ГЧП»).

³ Департамент финансово-банковской деятельности и инвестиционного развития Министерства экономического развития РФ // URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/> (дата обращения: 10.01.2026).

и ведомств, осуществляющие государственное управление в сфере ГЧП, например, Отдел развития ГЧП Агентства инвестиционного развития Республики Татарстан¹, Отдел развития ГЧП Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области². Вместе с тем на практике отмечаются случаи расформирования подразделений органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, осуществляющих государственное управление в сфере ГЧП, с передачей их полномочий иным подразделениям. Показательной является ликвидация Департамента инфраструктурного развития и ГЧП Министерства здравоохранения РФ в 2021 г., что, как было указано в СМИ, могло быть обусловлено отсутствием реальной возможности реализовывать проекты, несовершенством законодательных норм и оснований для активного участия департамента в их реализации³. В 2025 г. Национальная ассоциация управленцев сферы здравоохранения обратилась с просьбой о возвращении данного департамента, поскольку, как указано, в силу распределения полномочий ответственный за соответствующее регулирование отсутствует⁴. Изложенное указывает на проблемы с распределением полномочий, что влияет на качество реализации государственного управления в сфере ГЧП⁵.

Примером неэффективности межведомственной координации в сфере ГЧП является невыполнение обязательств публичным партнером в проекте первого частного морга в Нижнем Новгороде, что выразилось, в том числе, в виде предоставления частному партнеру для реконструкции здания, фактически

¹ Отдел развития ГЧП Агентства инвестиционного развития РТ // URL: https://tida.tatarstan.ru/struktura.htm?department_id=64861 (дата обращения: 10.01.2026).

² Отдел развития ГЧП Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области // URL: <https://econ.lenobl.ru/ru/about/direction/strategy/otdel-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva/> (дата обращения: 10.01.2026).

³ Минздрав расформировал отвечавший за проекты ГЧП департамент // URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Minzdrav-rasformiroval-otvechavshii-za-proekty-GChP-departament.html> (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Минздрав попросили вернуть ликвидированный департамент ГЧП // URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Minzdrav-poprosili-vernut-likvidirovannyi-departament-GChP.html> (дата обращения: 10.01.2026).

⁵ См. подробнее: 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. 139-140.

используемого другими лицами под хозяйственные нужды: ««По всем этим вопросам мы обращались в различные министерства, вели долгую переписку, но на все наши обращения были получены отказы. Я считаю, что мы предприняли все возможные меры. Однако совокупность проблем, не решенных публичным партнером, привела нас к выводу, что соглашение о ГЧП исполнить невозможно», — сообщил руководитель «Ритуал-НН»»¹.

Полагаем, вышеизложенные противоречия в решениях субъекта государственного управления и нужд практики являются показательными и обуславливают постановку вопроса о качестве координации и распределения полномочий, эффективности взаимодействия различных органов исполнительной власти, несовершенстве опосредующего данный процесс законодательства. Для решения данной проблемы следует учитывать, что во многих дружественных государствах романо-германской правовой семьи правительством образованы специализированные коллегиальные органы государственного управления в сфере ГЧП (ПЧП), регулируемые законами о ГЧП (ПЧП): например, в Республике Сербия — Комиссия по ПЧП (Комисија за јавно-приватно партнерство)², состоящая в том числе из представителей министерств (ст. 65, 68)³, в Республике Армения — специализированное подразделение правительства (ст. 2, ст. 8 п. 11)⁴, в Республике Таджикистан — Совет по ГЧП, образуемый из числа первых руководителей министерств и ведомств (ст. 2)⁵. Полагаем, с учетом положительного зарубежного опыта для обеспечения реализации общих полномочий Правительства РФ в сфере

¹ Инвестор настоял на вскрытии // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6148036> (дата обращения: 06.03.2026).

² Комисија за јавно-приватно партнерство // URL: <https://jpp.gov.rs/o-nama/osnovne-informacije> (дата обращения: 10.01.2026).

³ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама // URL: <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/zakoni/zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu-i-koncesijama> (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Закон Республики Армения от 16 июля 2019 г. №ЗР-113 «О государственно-частном партнерстве» // URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6677&lang=arm&enc=utf8> (дата обращения: 10.01.2026).

⁵ Закон Республики Таджикистан от 28 декабря 2012 г. № 907 «О государственно-частном партнерстве» // URL: https://ncz.tj/system/files/Legislation/907_ru.pdf (дата обращения: 10.01.2026).

ГЧП/МЧП (ч. 1 ст. 16 ФЗ «О ГЧП») следует создать специальный орган — Комиссию по развитию ГЧП и МЧП¹, 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. Данная комиссия может состоять, в частности, из Председателя, Первого заместителя, Заместителей Председателя и министров Правительства РФ (прежде всего — министров Министерства экономического развития РФ и Министерства промышленности и торговли РФ), глав или представителей иных федеральных ведомств и других лиц (по согласованию). 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 РФ².

Считаем, к основным задачам данной комиссии следует отнести, в том числе, обеспечение выработки и реализации Правительством РФ основных направлений государственной политики в сфере ГЧП/МЧП (включая предложение собственных рекомендаций по ее развитию) при достижении согласованных действий федеральных органов исполнительной власти; разработку рекомендаций по совершенствованию правового регулирования ГЧП/МЧП; определение и предложение Правительству РФ приоритетных для государства сфер использования механизмов ГЧП/МЧП; участие в разработке документов стратегического планирования РФ федеральными органами исполнительной власти в части создания условий для реализации проектов ГЧП/МЧП и достижения связанных с этим публичных интересов и др. Поскольку деятельность указанной

¹ См. подробнее: 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. 50.

² См. подробнее: 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. 140.

комиссии направлена на поддержку осуществления полномочий Правительством РФ (ч. 1 ст. 16 ФЗ «О ГЧП»), следует отнести к ее функциям также обеспечение принятия Правительством РФ решения о реализации проекта ГЧП, публичным партнером в котором является РФ (например, как отмечают сербские исследователи D. Milenković и V. Đurić, до июля 2022 г. Комиссией по ПЧП Правительства Республики Сербия было дано положительное заключение для 227 проектов ПЧП¹, что, полагаем, может быть прообразом и для отечественной комиссии), либо проекта ГЧП, в отношении которого планируется проведение совместного конкурса с участием РФ (п. 4 ч. 1 ст. 16 ФЗ «О ГЧП»), а также иные действия, направленные на обеспечение реализации полномочий Правительством РФ по ч. 1 ст. 16 ФЗ «О ГЧП» в целом — например, разработку примерных соглашений (типовых форм), издаваемых актами Правительства РФ и др. Кроме того, значимым является закрепление — в качестве задачи комиссии — разработки Концепции развития ГЧП и МЧП в РФ как исходного и ключевого документа федерального уровня, направленного на реализацию государственной политики в исследуемой сфере² (см. 4 параграф 1 главы).

В науке также предлагается подход, предполагающий создание Федерального агентства по ГЧП, на которое возлагается реализация соответствующей политики, осуществление контрольных и надзорных функций по отношению к частным партнерам и государственным органам, реализующим проект³. Полагаем, что данное предложение следует отвергнуть в силу его избыточности, необходимости масштабных организационных и правовых преобразований существующей конфигурации министерств в рамках введения нового агентства, что излишне «раздует» государственный аппарат и повлечет крупные расходы, неоправданные в условиях специальной военной операции.

¹ Milenković D., Đurić V. Public-private partnership contracts and projects and their influence on the local economy development in Serbia // Law & Economy. 2022. V. 60. B. 4. P. 696.

² См. подробнее: 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. 140.

³ Сазонов В.Е. Указ. соч. С. 372-373.

Кроме того, необходимо учитывать, что по смыслу вышеприведенных норм Правительство РФ осуществляет возложенные на него полномочия в сфере ГЧП/МЧП как единое целое, при этом министры, образующие его состав, руководят соответствующими министерствами, реализуя данные полномочия на собственном участке государственного управления с учетом специфики конкретных сфер жизнедеятельности (промышленность, транспорт, ЖКХ и др.). Тем самым необходимо обеспечить именно координацию Правительством РФ¹ деятельности соответствующих министерств и ведомств для реализации единой выработанной им государственной политики в отношении ГЧП/МЧП, которое характеризуется полисферностью и не может регулироваться одним специализированным ведомством — 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. И именно создание предложенной комиссии на базе Правительства РФ, имеющей организационно-функциональное сходство с созданными в Республике Сербия Комиссией по ПЧП и с Советом по ГЧП Республики Таджикистан, является оптимальным решением, а ее деятельность не потребует проведения излишних организационно-правовых мероприятий. Таким образом, для развития существующей системы управления в сфере ГЧП/МЧП целесообразно закрепление нового пункта 4.2 в ч. 1 ст. 16 ФЗ «О ГЧП», предусматривающего полномочия Правительства РФ по созданию Комиссии по развитию ГЧП и МЧП, а также

¹ Указанную координацию не способно обеспечить Минэкономразвития РФ, в том числе ввиду ограниченности его полномочий и недостаточности организационных возможностей.

издание Постановления Правительства РФ¹, в котором следует закрепить нормы, определяющие ее задачи и функции².

В законодательстве субъектов РФ имеются эпизодические случаи закрепления сходных полномочий у высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В частности, согласно п. 10 ст. 7 Закона Нижегородской области от 31 августа 2016 г. № 134-З «О государственно-частном партнерстве в Нижегородской области»³ правительство субъекта вправе создавать консультативные и совещательные органы по вопросам целесообразности реализации проектов ГЧП, проведения оценки их эффективности и определения сравнительного преимущества, а также по иным вопросам в сфере ГЧП. В Калужской области действует координационный совет при губернаторе по развитию ГЧП⁴. Законодательство субъектов РФ служит положительным примером для развития федерального, однако в силу отсутствия обязательности учреждения указанных органов закономерно, что данный процесс имеет несистемный характер. В этой связи в целях стимулирования необходимо предусмотреть в ч. 1 ст. 17 ФЗ «О ГЧП» полномочия субъектов РФ по созданию подобных комиссий/советов/комитетов/межведомственных рабочих групп и др. высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Данные консультативно-совещательные и координационные органы могут быть

¹ Аналогичные постановления действуют в рамках деятельности текущих комиссий Правительства РФ. Например: Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2317; Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2023 г. № 2251 «О Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного, рыбохозяйственного комплексов и устойчивого развития сельских территорий» // СЗ РФ. 2023 г. № 52. Ст. 9675; Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 60 «О Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 760.

² См. подробнее: 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. 140.

³ Закон Нижегородской области от 31 августа 2016 г. № 134-З «О государственно-частном партнерстве в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 28.10.2016. № 110.

⁴ Постановление Губернатора Калужской области от 26 марта 2012 г. № 168 «Об образовании координационного совета при Губернаторе Калужской области по развитию государственно-частного партнерства на территории Калужской области» // Весть. 06.04.2012. № 123-126.

созданы по соответствующим направлениям с участием представителей органов исполнительной власти, местного самоуправления, контрольно-надзорных органов и экспертного сообщества. Их правовой статус должен быть закреплён в региональном законодательстве, а к функциям возможно отнесение сходных тем, что у предложенной выше комиссии Правительства РФ, в том числе: 1) выработка предложений по развитию правового регулирования ГЧП/МЧП в субъекте РФ, согласованию механизмов ГЧП/МЧП с документами стратегического планирования, принятых в субъекте РФ, и устранению административных барьеров, 2) экспертиза (оценка) и предварительное одобрение проектов, 3) обеспечение взаимодействия между органами публичной власти, в том числе разработка и внедрение административных регламентов данного взаимодействия в отношении наиболее значимых процедур (предоставление земельного участка, мониторинг, контроль и др.). Изложенное обеспечит повышение уровня межведомственной координации в процессе реализации проектов, основной объём которых осуществляется именно на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, что требует согласованных действий органов публичной власти различной отраслевой и уровневой принадлежности¹.

Таким образом, для совершенствования системы публичного управления в сфере ГЧП/МЧП необходимо: а) создать специальный орган — Комиссию Правительства РФ 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; б) нормативно закрепить обязательное учреждение в высших исполнительных органах субъектов РФ межведомственных консультативно-совещательных и координационных органов (с рабочими группами по направлениям), способствующих выработке государственной политики в сфере ГЧП/МЧП в

¹ См. подробнее: 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. 140-141.

регионах и ответственных за формирование административных регламентов межведомственного взаимодействия, укрепление взаимосвязи механизмов ГЧП/МЧП и стратегического планирования и др.¹; в) определить нормативные основы деятельности институтов развития ГЧП, наделив их аналитическими, методическими, экспертными и др. функциями, в том числе — применительно к публичным институтам развития ГЧП — функциями организационного сопровождения проектов.

1.3. Нормативное обеспечение государственного управления в сфере государственно-частного партнерства

Отечественное административно-правовое регулирование ГЧП/МЧП опирается на широкий массив законов и иных нормативно-правовых актов (ст. 2 ФЗ «О ГЧП»). Полагаем, наиболее существенные характеристики, присущие данным нормативно-правовым актам и практике их реализации, следующие:

— Наличие специального кодифицированного закона о ГЧП/МЧП — ФЗ «О ГЧП».

— Отсутствие регулирования в ФЗ «О ГЧП» публичных и частных институтов развития в сфере ГЧП/МЧП при высокой востребованности их деятельности на практике.

— Относительно малый круг формально закрепленных публичных прерогатив (главным образом сосредоточены в контрольных функциях) и общий либеральный («мягкий») характер административно-правовой регламентации ГЧП/МЧП, в том числе в виду неполноты публично-правовых обязанностей частного партнера (см. 4 параграф 2 главы).

— Большое количество подзаконных нормативных актов в сфере ГЧП на федеральном и субъектовом уровнях публичной власти, невысокая степень их

¹ См. подробнее: 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.

систематизации, что затрудняет нормальное функционирование административно-правового режима ГЧП (см. 3 параграф 2 главы).

— Несистемное учреждение и функционирование органов публичного управления в сфере ГЧП/МЧП, что основывается на отсутствии необходимой нормативно-правовой базы (см. 2 параграф 1 главы).

— Отсутствие законодательного определения и регламентации административных (публичных) договоров, в отличие от многих зарубежных государств, в которых договоры о ГЧП (ПЧП) являются административными (публичными) договорами.

— Разрозненность нормативно-правовых актов — ключевых документов стратегического планирования в сфере ГЧП/МЧП (см. 4 параграф 1 главы).

В ч. 2 ст. 2 ФЗ «О ГЧП» определено, что отношения, связанные с КС (подготовка, заключение, исполнение и прекращение) и с установлением гарантий прав и законных интересов их сторон, регулируются ФЗ «О КС». Данный подход, предполагающий обособленное регулирование концессий, применен в большинстве государств — участниках СНГ. Обратное решение реализовано в немногих из них — формой или договором ГЧП определяется в том числе концессия (КС) в законах о ГЧП Республики Узбекистан (ст. 3)¹, Республики Армения (ст. 2) и Республики Казахстан (ст. 1)².

Следует согласиться с тем мнением, что законам субъектов РФ о ГЧП нередко присущ номинальный характер³. Хотя данная позиция была высказана более 10 лет назад, изложенное актуально и в текущее время, но с уточнением: наряду со случаями прямого копирования значительной части статей ФЗ «О ГЧП» (или отсылок на них), получающих отражение в большинстве региональных законов о ГЧП, что само по себе не является негативным явлением (но ставит вопрос об отсутствии необходимости принятия таких актов в форме закона, а не в

¹ Закон Республики Узбекистан от 10 мая 2019 г. № ЗРУ-537 «О государственно-частном партнерстве» // URL: <https://lex.uz/ru/docs/4329272> (дата обращения: 10.01.2026).

² Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V ЗРК «О государственно-частном партнерстве». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37704720 (дата обращения: 10.01.2026).

³ Сазонов В.Е. Указ. соч. С. 371.

виде аналогичных по содержанию актов подзаконного регулирования, которые, в свою очередь, уже приняты в большинстве субъектов), имеются весьма оригинальные подходы регионального законотворчества¹. Полагаем, необходимо продолжить творческое осмысление региональными законодателями сферы ГЧП, поскольку после принятия ФЗ «О ГЧП» большинство региональных законов о ГЧП, к сожалению, были отменены и образовался определенный 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 — творческое дополнение федерального законодательства скорее является исключением.

Считаем целесообразным создание и распространение Минэкономразвития РФ и Национальным Центром ГЧП поливариантного ежегодно обновляемого методического акта — 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. Изложенное систематизирует издание соответствующих актов и «оживит» отношения ГЧП — благодаря методической поддержке, отраженной в модельном законе, будет упрощена адаптация федерального законодательства к особенностям конкретного субъекта РФ. Аналогичную меру возможно предпринять в отношении муниципальных образований. Их акты весьма многочисленны (с учетом количества муниципальных образований в РФ), а потому их систематизация, укрупнение и

¹ Так, в ч. 2 ст. 4 к задачам осуществления ГЧП в Пермском крае отнесены, в частности, такие оригинальные задачи, как «1) развитие инновационной экономики, техническое и технологическое развитие, обновление материально-технической базы, а также увеличение удельного веса в экономике наукоемких, высокотехнологичных отраслей; ... 3) повышение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Пермского края, и средств бюджета Пермского края; ... 5) повышение уровня занятости населения». См.: Закон Пермского края от 1 апреля 2015 г. № 457-ПК «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 07.04.2015.

согласование с законодательством субъектов РФ — залог успешной реализации проектов.

Модельный закон о ГЧП для субъектов РФ / модельный нормативно-правовой акт о МЧП для муниципальных образований являются модельными постольку, поскольку имеют рекомендательный характер для них, что может быть реализовано в методических рекомендациях Минэкономразвития РФ, наряду со многими другими сходными рекомендациями данного ведомства¹. Более 10 лет с момента принятия ФЗ «О ГЧП» в рамках установленных полномочий Минэкономразвития РФ осуществляется, в том числе, «методическое сопровождение деятельности, связанной с подготовкой проектов, разработкой, реализацией и прекращением соглашений» (п. 9 ч. 2 ст. 16 ФЗ «О ГЧП»), что включает, например, оценку лучших практик ГЧП в рамках формирования методических рекомендаций по широкому кругу вопросов ГЧП — как для инвесторов, так и для органов публичной власти. В этой связи предложенные меры соответствуют полномочиям Минэкономразвития РФ, а единство экономического пространства в рамках реализации данных мер будет обеспечиваться благодаря а) рекомендательному, а не императивному характеру модельного закона о ГЧП для субъектов РФ / модельного нормативно-правового акта о МЧП, б) широкому учету (обобщению, систематизации) существующих подходов субъектов РФ/муниципальных образований, благодаря чему обеспечивается поливариантность регулирования: субъектам РФ/муниципальным образованиям будет представлено несколько схем возможной нормативно-правовой конструкции ГЧП/МЧП, однако вопрос принимать их или нет, а если принимать, то в какой форме — остается в их ведении.

¹ См., например: Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов. 2023. // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fcf9b0d/metodic_2023.pdf (дата обращения: 10.01.2026); Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики. 2016. // URL: <https://belgorodinvest.ru/upload/iblock/54b/neztlfo9gd1xehbn7rpjpvx1n41lhi0.pdf> (дата обращения: 10.01.2026).

Следует отметить, что нормативные правовые акты органов публичной власти Федеральной территории «Сириус» — особого публично-правового образования, обладающего полномочиями в сфере ГЧП (ч. 13 ст. 8 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»)¹, были отражены в ч. 1 ст. ФЗ «О ГЧП» по итогам внесения соответствующих изменений в 2021 г.². В настоящее время принят всего лишь один акт, затрагивающий ГЧП, что отражено на сайте «Сириуса»³.

Полагаем, целесообразно уточнить общие полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере ГЧП/МЧП в рамках Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁴ и Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁵. В текущем положении ГЧП/МЧП «невидимо» для данных законов: в них нет единого общего положения (статей) о полномочиях органов публичной власти в исследуемой области или отсылочной нормы на ФЗ «О ГЧП».

Таким образом, 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

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583.

² Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5179.

³ Постановление главы администрации федеральной территории «Сириус» от 29 сентября 2022 г. № 85-п «Об утверждении Правил принятия решений о заключении государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд федеральной территории «Сириус», соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств» // URL: https://sirius.gov.ru/docs_adm (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

⁵ Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

содержание подзаконных актов, регламентирующих ГЧП (акцент на регламентации материально-правовых / процессуально-процедурных / координационных аспектов); 3) имеются ли отраслевые документы стратегического планирования по развитию ГЧП (принят / не принят) и каково их содержание (комплексное определение роли ГЧП в системе стратегического планирования с выделением ресурсов на реализацию проектов / декларативное определение роли ГЧП в данной системе); 4) предусмотрены ли региональные институты развития (публичные/частные) и 5) консультативные органы в сфере ГЧП (при каких органах исполнительной власти и с какими функциями); и др. Отдельные вышеприведенные аспекты могут также быть экстраполированы на федеральный уровень законодательства о ГЧП (в частности, применительно к документам стратегического планирования, о чем изложено в 4 параграфе 1 главы).

Круг нормативных источников административно-правового регулирования ГЧП (ПЧП) за рубежом характеризуется многообразием (спектром) различных правовых форм и решений. В развитых странах распространенным наименованием исследуемого явления является публично-частное, а не государственно-частное партнерство — в основе термина используется «public», а не «state». ПЧП (ГЧП/МЧП) в данном параграфе понимается как комплексное правовое явление, основанное на включении национальными законодателями в правовую систему государства конкретных правовых институтов сотрудничества государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства как образующих формы ПЧП (ГЧП/МЧП) на основе единства и уровня систематизации актов регламентирующего их законодательства, их регуляторной взаимосвязи, правовых принципов и сходства общественных отношений, регламентируемых ими. То есть ПЧП (ГЧП/МЧП) интерпретируется с учетом зарубежного опыта через широкий подход, что может предполагать многовариантность его правовых форм (с учетом законодательства конкретного государства).

Для понимания состояния и перспектив совершенствования отечественного административно-правового регулирования ГЧП/МЧП следует сопоставить

ключевые элементы законодательства о ПЧП (ГЧП/МЧП) развитых и развивающихся государств романо-германской правовой семьи на примере Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Сербия, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, Кыргызской Республики, Туркмении, Федеративной Республики Германия (далее — Германия) и Французской Республики (далее — Франция)¹. Выбор вышеизложенных государств для анализа обусловлен следующими обстоятельствами.

Во-первых, принадлежность к общей романо-германской правовой семье определяет фундаментальное сходство правовой регламентации ПЧП в данных государствах, что определяет ее адаптивность и применимость — при критическом подходе — к правопорядку России.

Во-вторых, актуальность анализа опыта Франции и Германии, выступающих «пионерами» развития ПЧП, обусловлена репрезентативным характером выводов, основанных на анализе законодательства данных государств, акты которых послужили образцом для перенятия (рецепции) собственных правовых форм в законодательство многих иных европейских стран романо-германской правовой семьи (то есть это ключевые страны, внесшие значительный вклад в развитие законодательства государств Европы), в том числе России. Таким образом, Франция и Германия как ключевые западно-европейские государства романо-германской правовой семьи наиболее репрезентативны для компаративного анализа. Исследование положительного опыта Сербии — дружественного европейского государства, имеющего общие культурные и историко-правовые традиции с Россией и прошедшего сходный путь трансформации социалистической правовой системы — позволяет учесть ее лучшие правовые

¹ См. подробнее: 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.

формы для выработки рекомендаций по развитию правового регулирования ГЧП/МЧП в России¹.

В-третьих, исключение из анализа опыта англо-саксонской правовой семьи (в частности, Соединенных Штатов Америки) обусловлено относительно невысокой актуальностью их опыта ввиду значительных отличий их законодательства от отечественного, ограниченностью объема работы, а также конкретностью предмета исследования, направленного на исследование отечественного административно-правового регулирования ГЧП при учете релевантного зарубежного опыта государств общей правовой семьи, прежде всего — государств — участников СНГ. Анализ сходных правовых конструкций и решений в сфере ГЧП, существующих в последних государствах, дает более релевантные выводы для совершенствования отечественного законодательства и практики его применения, чем изучение опыта отдельных крупных государств с принципиально иной экономико-правовой средой (Соединенных Штатов Америки, Китайской Народной Республики и др.).

В-четвертых, выбор для компаративного анализа преимущественно законодательства дружественных государств — участников СНГ определен их принадлежностью к единой с Россией романо-германской правовой семье с общим советским административно-правовым наследием (научной школой, кадрами), что обеспечивает сопоставимость и сходство применяемого законодательства, практики его реализации и используемого понятийно-категориального аппарата², конструкции административно-правовых институтов, административных процедур и административно-правовых форм. Вместе с тем данные государства сопоставимы с Россией по уровню правовых трансформаций, произведенных после распада СССР, что образует научный интерес ввиду образовавшейся дисперсии подходов, позволяет выявить общие закономерности и национальные особенности

¹ Также следует учитывать, что данное государство не входит в Европейский Союз, как Франция и Германия, что обеспечивает отличия законодательства (индивидуальность, самобытность), достаточные для проведения научного исследования.

² Категории «исполнительная власть», «государственный орган», «орган исполнительной власти», «административная процедура», «полномочие», «компетенция» имеют в государствах — участниках СНГ сопоставимое содержание, что обеспечивает корректность сравнения.

в рамках близких по конструкции правовых систем. Сходный социально-экономический контекст (потребность в инфраструктурных инвестициях, ограниченность бюджетных средств, схожие проблемы правоприменения¹) и активные интеграционные процессы делают опыт государств — участников СНГ наиболее релевантным для выработки рекомендаций по совершенствованию российского административно-правового регулирования ГЧП/МЧП. Таким образом, выбор главным образом государств — участников СНГ в качестве объекта компаративного анализа является методологически обоснованным, поскольку обеспечивает релевантность, сопоставимость и практическую значимость полученных выводов для целей совершенствования российского административно-правового регулирования ГЧП/МЧП. Изложенное позволяет выявить, как страны с близкой административной традицией решают типичные для постсоветского пространства проблемы построения нормативно-правового регулирования ГЧП, в том числе дуализм концессионного и ГЧП-законодательства, соотношение закона о ГЧП с иным смежным и общим законодательством, разграничение компетенции органов публичной власти в проектной деятельности.

Полагаем целесообразным анализировать состояние административно-правового регулирования (нормативной регламентации) ПЧП в конкретном государстве в рамках комплексной оценки структуры, содержания и характера источников правового регулирования ПЧП, в том числе подзаконных нормативно-правовых актов, издаваемых органами публичной власти; уровня систематизации законодательства, включая наличия или отсутствия специального закона о ПЧП; форм ПЧП, формализованных или не установленных формально, но определяемых на основе анализа общего законодательства; наличия или отсутствия административного (публичного) договора в основе регулирования ПЧП; создания и уровня развития уполномоченных структурных подразделений органов государственного (публичного) управления, а также специализированных организаций (центров компетенций и др.) в публичной и (или) частной

¹ В том числе коррупционные риски при проведении конкурсов, трудности с долгосрочным бюджетным планированием, административные барьеры.

собственности, осуществляющих деятельность по совершенствованию сферы ПЧП; и других критериев.

В Германии в настоящее время не принят единый кодифицированный акт о ПЧП, применяется общее отраслевое законодательство, в том числе по конкретным сферам общественных отношений, а соответствующие конкурсные процедуры унифицированы с актами ЕС¹. В науке указывается на невозможность разграничения договорных и институциональных форм ПЧП в Германии². Вместе с тем при общей некодифицированности законодательства в сфере ПЧП очевидным достоинством Германии является системный подход к функционированию публичных институтов развития ПЧП: на федеральном уровне действует PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH — специальная компания, принадлежащая государству и оказывающая консультационные услуги в сфере ПЧП для органов публичной власти, целевая установка ее деятельности направлена на модернизацию государственного управления³. Функционируют региональные центры ПЧП на уровне федеральных земель, как правило, состоящие в структуре органов публичной власти (министерств), например, в Северном Рейне-Вестфалии⁴, Нижней Саксонии⁵, Гессене⁶ и др. Созданы и функционируют иные, производные организации, направленные на развитие ПЧП и созданные на основе его механизмов, но не принадлежащие государству⁷.

¹ Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнерство в Евросоюзе: опыт и будущие тренды: монография. Пермь. 2021. С. 62-63.

² Ходырев А.А. Указ. соч. С. 168-169.

³ PD - Berater der öffentlichen Hand // URL: <https://www.pd-g.de/en/> (дата обращения: 10.01.2026); PD - Consultant to the public sector GmbH // URL: <https://it-cs.io/en/unternehmen/pd-berater-der-oeffentlichen-hand-gmbh/> (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ PP-Task Force // URL: <https://www.finanzeverwaltung.nrw.de/dienststellen/ministerium-der-finanzen-nordrhein-westfalen/ppp-task-force> (дата обращения: 10.01.2026).

⁵ PPP in Niedersachsen // URL: <https://www.ppp.niedersachsen.de> (дата обращения: 10.01.2026).

⁶ PPP-Kompetenzzentrum Hessen // URL: <https://finanzen.hessen.de/ppp-kompetenzzentrum-hessen> (дата обращения: 10.01.2026).

⁷ Например: Wirtschaftsförderungsgesellschaft Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH // URL.: <https://www.businesslocationcenter.de/infothek> (дата обращения: 10.01.2026); Bundesverband Public Private Partnership // URL: <https://www.bppp.de/wer-wir-sind> (дата обращения: 10.01.2026).

⁸ См. подробнее: Ушаков Р.М. Направления развития административно-правового регулирования публично-частного партнерства в России в контексте сравнительно-правового исследования //

Полагаем, 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), например, в форме государственного учреждения или акционерного общества, принадлежащего субъекту РФ, поскольку действующий на федеральном уровне АНО «Национальный Центр ГЧП»¹, основным учредителем которой выступает ВЭБ.РФ, выполняет свои функции (аналитическая, информационная, консультативная, образовательная) на уровне всей России в целом, имеет ограниченные ресурсы и возможности и не может учесть правовые и социально-экономические особенности конкретного субъекта РФ для нужд его практики².

Существующие в данный момент сходные специализированные организации — или структурные подразделения в организациях более общего характера — предусмотрены также в немногих субъектах РФ³, например, в Пензенской области⁴. Однако следует особо выделить прогрессивный опыт ГАУ Калужской области

Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД РФ. 2025. № 4 (76). С. 46.

¹ Национальный Центр ГЧП // URL: <https://pppcenter.ru/> (дата обращения: 10.01.2026).

² См. подробнее: 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. 47-48.

³ Кроме того, в субъектах РФ имеются сайты общего инвестиционного характера. Полагаем, однако, что данные информационные ресурсы не являются эффективным средством развития ГЧП в субъектах РФ, поскольку не обеспечивают эффективный поиск партнеров, обучение заинтересованных лиц, обобщение субъектовой практики и проч. Нужно развитие именно обособленных центров ГЧП, которые наряду с ведением сайтов будут выполнять широкий круг функций, в том числе консультативную.

⁴ См.: Министерство экономического развития и промышленности Пензенской области // URL: <https://merp.pnzreg.ru/investitsii/gosudarstvenno-chastnoe-partnyerstvo/spetsializirovannaya-organizatsiya-v-sfere-strukturirovaniya-i-soprovozhdeniya-proektov-gchp/> (дата обращения: 10.01.2026); Корпорация развития Пензенской области. URL: <https://krpo.ru/раскрытие-информации-2/> (дата обращения: 10.01.2026).

«Центр государственно-частного партнерства Калужской области»¹, заключившего, как указано на его сайте, более 40 СГЧП и КС с объемом инвестиций более 20,5 млрд руб., оказавшего более 11600 консультаций и составившего более 6100 документов; данный центр проводит обучение, размещает информацию о проектах, способствует поиску партнеров². Полагаем, эффективная деятельность данного центра, отмеченная национальными премиями³, является ориентирующей для других субъектов РФ и аргументом для их учреждения по всей стране. Кроме того, необходимо стимулирующими правовыми, организационными, финансовыми и иными средствами поощрять создание не зависящих от публичной власти центров ГЧП как элементов гражданского общества⁴.

Во Франции, законодательство которой является исходной идейной основой административного права многих государств романо-германской правовой семьи, нормативная регламентация ПЧП основана на Кодексе публичных закупок (*Code de la commande publique*), который предусматривает регулирование государственных (публичных) закупок, КС и договоров о партнерстве (*marchés de partenariat*)⁵. Согласно ст. L1112-1 данного кодекса договор о партнерстве — это публичный (административный) договор (*marché public*), целью которого является поручение экономическому оператору или группе экономических операторов

¹ Центр ГЧП в Калужской области: новые проекты в новом статусе // URL: <https://investkaluga.com/media/news/tsentr-gchp-kaluzhskoy-oblasti-novye-proekty-v-novom-statuse/> (дата обращения: 10.01.2026).

Учредитель — Министерство экономического развития и промышленности Калужской области. См. URL: <https://bus.gov.ru/agency/1708264> (дата обращения: 10.01.2026).

² Центр ГЧП Калужской области // URL: <https://gchp40.ru/> (дата обращения: 10.01.2026).

³ Центр ГЧП Калужской области – победитель премии «SPORT FACILITIES» 2025 // URL: <https://gchp40.ru/news/czentr-gchp-kaluzhskoj-oblasti-pobeditel-premii-sport-facilities-2025/> (дата обращения: 10.01.2026); Калужская область – победитель национальной премии «Росинфра» // URL: <https://investkaluga.com/media/news/kaluzhskaya-oblast-pobeditel-natsionalnoy-premii-rosinfra/> (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ См. подробнее: 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. 48.

⁵ *Code de la commande publique* // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000037701019/ (дата обращения: 10.01.2026).

глобальной (globale) задачи, целью которой является строительство, преобразование, реконструкция, демонтаж или уничтожение (подрядные работы) объектов, оборудования или нематериальных активов, необходимых для оказания публичных услуг (service public) или осуществления задачи, представляющей общий интерес, а также полное или частичное их финансирование; указанная глобальная задача может включать, в том числе, разработку, обслуживание, содержание, управление или эксплуатацию объектов, оборудования или нематериальных активов или комбинации этих элементов (переведено автором — У.Р.). Таким образом, договоры о партнерстве являются публичными (административными) договорами по законодательству Франции, что значимо, поскольку в случае судебного разбирательства дело будет рассматривать административный судья¹, так как на административные договоры распространяется режим административного права². Изложенное необходимо для дополнительного публичного контроля в отношениях ПЧП³. Вместе с тем, в доктрине представлено мнение, что «Французская модель публично-частного партнерства характеризуется как публично-правовая, основанная на административно-правовом акте. В соответствии с такой моделью публично-частного партнерства государство полностью контролирует все этапы реализации инфраструктурного проекта, включая проектирование, строительство и эксплуатацию объекта публично-частного партнерства.»⁴. Указанное, полагаем, в целом является верным, но, как следует из вышеприведенной ст. L1112-1 Кодекса публичных закупок, договор о партнерстве имеет не меньшую роль, чем

¹ Code de justice administrative // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006118211/#LEGISCTA000006118211 (дата обращения: 10.01.2026).

² Ходырев А.А. Указ. соч. С. 109.

³ См. подробнее: 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. 48.

⁴ Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М.: Инфотропик Медиа. 2015. С. 3.

административный акт, поскольку им непосредственно опосредуется поручение экономическому оператору.

В 2023 г. во Франции действовало более 30 тыс. соглашений о партнерстве и КС на национальном и местном уровнях¹. Зарубежными учеными указывается (L. Moraru-de Loë, B. Mitchell), что популярной сферой для ПЧП в данном государстве является водоснабжение и водоотведение². Исследователями (J. Demotes-Mainard, E. Canet, L. Segard) определяется, что слабые стороны французской системы обусловлены ее раздробленностью: множеством трансферных агентств, исследовательских организаций (операторов или финансирующих агентств), что усложняет заключение контрактов, а для преодоления проблемы предлагается упрощение организации с одним координатором в каждой сфере³. Вместе с тем во Франции успешно функционируют специализированные централизованные органы публичного управления по развитию сферы ПЧП⁴. Законодательство Франции о ПЧП оказало влияние на формирование нормативно-правового регулирования в ее бывших колониях⁵. При этом, как отмечается зарубежными исследователями (J. Tian и B. Jin), Франция не только следует стандартам ESG, но и соблюдает требования ЕС, которые обязывают предприятия выполнять корпоративную социальную ответственность (КСО)⁶⁷. В.Е. Сазоновым в рамках характеристики ГЧП во Франции справедливо выделяется «относительная

¹ Flyer Fin Infra - 20 nov 2023 // URL: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/Flyer%20Fin%20Infra%20-%20nov%202023.pdf?v=1728649849 (дата обращения: 10.01.2026).

² Moraru-de Loë L., Mitchell B. Public-Private Partnerships: Water and Wastewater Services in France // Water International. № 18 (3). 1993. Pp. 137-146.

³ Demotes-Mainard J., Canet E., Segard L. Public-private partnership models in France and Europe. *Thérapie*. 2006. V. 61. PP. 325-334.

⁴ 3 questions to Jean Bensaid, director of Fin Infra // URL: <https://fastinfragroup.org/3-questions-to-jean-bensaid-director-of-fin-infra/> (дата обращения: 10.01.2026).

⁵ См., например: Elhamma A., Loukili Z. Emergence of Public-Private Partnership Policies: A Comparative Study of Morocco and France // *Public Private Partnerships for Social Development and Impact*. 2025. Pp. 155-178.

⁶ Tian J., Jin B. The legal framework for PPP in China – current issues, challenges and future perspectives – with regard to the French experience // *Juridical Tribune*. 2023. Vol. 13. Iss. 4. P. 620.

⁷ См. подробнее: 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. 49.

длительность партнерских отношений между государственным и частным партнером по различным аспектам запланированного проекта»¹.

Считаем, для России как представителя романо-германской правовой семьи может быть полезен опыт Франции в части развития доктрины, законодательства и практики публичных (административных) договоров, особенно в случае решения отечественного законодателя о принятии закона, формализующего данные договоры, определяющего их содержание и виды. Изложенное обусловлено сложностью проектов ПЧП и их высокой общественной значимостью, для защиты публичных интересов целесообразно признание административно-договорной природы соответствующих соглашений и, возможно, в перспективе — введение особого порядка разрешения указанных споров, как во Франции. Представляется целесообразным 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, затрагивающих сферу государственного управления в рамках деятельности публичного партнера. СГЧП/СМЧП схоже по своей публично-правовой природе и по значительной части юридических признаков с КС. При этом в ФЗ «О КС» нет указания на гражданско-правовую природу КС, в отличие от ФЗ «О ГЧП» (в части СГЧП/СМЧП). Таким образом, для приведения к единству юридического смысла и правовой формы целесообразно исключить соответствующее указание из ФЗ «О ГЧП». Данный подход реализован в законах о ГЧП Республики Беларусь (ст. 1 — СГЧП определено как письменное соглашение, без указания на его гражданско-правовой характер)², Кыргызской Республики (ст. 5 — определено как письменный

¹ Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. М. 2012. С. 343.

² Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-З «О государственно-частном партнерстве». URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11500345> (дата обращения: 10.01.2026).

договор)¹, Республики Армения (ст. 2 — определено как договор)². Аналогично по признаку поручения осуществления задачи, представляющей общий интерес, — как и в Кодексе публичных закупок Франции, следует отразить данный признак в той или иной форме 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, например, договора аренды. Под данной задачей следует полагать реализацию проектов в социально значимых сферах, отнесенных к ведению органов публичной власти. Полагаем, опыт Франции по кодификации правовых институтов, основанных на сотрудничестве государства и субъектов частного предпринимательства, может быть полезен для России — укрупнение актов давно «назрело», и за фазой экстенсивного роста неизбежно последует интенсивный, направленный на выявление и углубление внутренних связей между данными правовыми институтами, осуществление их системной формализации³.

В большинстве государств СНГ, как справедливо отметил В.М. Редкоус, сформировалось специальное законодательство о ГЧП⁴, что, считаем, отразилось в многообразии подходов к регламентации последнего на постсоветском пространстве. В частности, ГЧП/МЧП в России основывается на реализации формальных принципов, закрепленных в ФЗ «О ГЧП» (ст. 4), определяющих содержание правового воздействия на общественные отношения в сфере ГЧП/МЧП

¹ Закон Кыргызской Республики от 22 февраля 2012 г. № 7 «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике» // URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112275/edition/1077389/ru> (дата обращения: 10.01.2026).

² Интересный подход отражен в ст. 2 Закона о ГЧП Республики Таджикистан, в которой указано, что СГЧП — это правовой акт, устанавливающий обязательства организации-заказчика и частного партнера, определяющий правила реализации проекта.

³ См. подробнее: 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. 49-50.

⁴ Редкоус В.М. Об опыте законодательного регулирования государственно-частного партнерства в государствах — участниках СНГ // Закон и право. 2022. №. 7. С. 60.

(обеспечение конкуренции¹, открытость и доступность информации², свобода заключения соглашения³, добросовестное исполнение его сторонами обязательств, отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом, справедливое распределение рисков и обязательств между ними⁴)⁵.

По существу, «принципы не только декларированы, они находят воплощение в конкретных положениях Закона о ПЧП, что способствует их надлежащей реализации»⁶. Если проводить сравнительный анализ на примере формальных принципов ГЧП, закрепленных в законах о ГЧП государств — участников СНГ, то следует заключить, что, в отличие от России, в законах о ГЧП Республики Беларусь (ст. 3) и Туркменистана (ст. 4)⁷ закреплён принцип не просто конкуренции, а

¹ Полагаем, более корректным было бы его обозначение в законе в качестве принципа обеспечения добросовестной конкуренции. Поддержка последней в рамках реализации равных условий отбора потенциальных частных партнеров, преимущественно на конкурсной основе, осуществляется, например, посредством открытости для общественности информации о проводимом конкурсе, что связывает данный принцип с принципом открытости и доступности информации. Вместе с тем принцип обеспечения конкуренции распространяется не только на процедуры отбора частного партнера, но и на деятельность частного партнера после начала реализации проекта, действия которого не должны нарушать законодательство о конкуренции, приводить к монополизации соответствующего рынка (работ, товаров, услуг).

² Гласность есть условие осведомленности потенциальных и действующих частных партнеров, публичных партнеров, различных органов публичной власти и общественности о существующих проектах ГЧП/МЧП на всех этапах их осуществления, что реализовано, в частности, в обязанности органов публичной власти по ведению различных публичных реестров (п. 8, ч. 2, ст. 16, п. 6 ч. 2 ст. 17, ст. 17.1, п. 2 ч. 2 ст. 18 ФЗ «О ГЧП»).

³ Имеет ограничения в виде административно-процедурной основы реализации, зависимости от управленческого усмотрения (решения) властного субъекта административного права и др.

⁴ Предполагает передачу части рисков от публичного партнера частному, и наоборот. Полагаем, что правовой механизм распределения рисков должен учитывать виды рисков и распределять их между теми субъектами, которые более приспособлены к их управлению: например, политико-правовые риски присущи государству, ибо оно, как правило, является их инициатором, а коммерческие, технологические и оперативные, связанные непосредственно с созданием объекта соглашения, обычно эффективно управляются частным партнером. Целесообразна легальная фиксация минимального перечня данных рисков, выраженных в условиях (элементах) соглашения (ст. 6 ФЗ «О ГЧП») и дифференцированных в том числе с учетом этапов реализации проекта.

⁵ См. подробнее: Ушаков Р.М. Система принципов государственно-частного партнерства: публично-правовой аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2025. Т. 21. № 6. С. 221.

⁶ Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Под ред. В.Ф. Попондопуло и В.В. Килинкарова. М.: Инфотропик Медиа. 2016. С. 15.

⁷ Закон Туркменистана от 5 июня 2021 г. № 379-VI «О государственно-частном партнёрстве» // URL: <https://minjust.gov.tm/ru/hukuk/merkezi/hukuk/232> (дата обращения: 10.01.2026).

именно добросовестной конкуренции. В качестве отдельного специфического принципа в законах о ГЧП Республики Беларусь (ст. 3) и Туркменистана (ст. 4) определены охрана окружающей среды, Кыргызской Республики — охрана окружающей среды и здоровья населения (п. 6 ч. 1 ст. 6). Закон Республики Узбекистан от 10 мая 2019 г. № ЗРУ-537 «О государственно-частном партнерстве» содержит отличительный принцип, не встречающийся в других государствах СНГ, — недопустимости коррупции (ст. 4), а аналогичный закон Кыргызской Республики — принцип недопустимости проведения проверок со стороны правоохранительных и проверяющих органов до 3 лет после подписания СГЧП, за исключением налоговых проверок (п. 7 ч. 1 ст. 6) и принцип стабильности и долгосрочной устойчивости (п. 3 ч. 1 ст. 6). В законе о ГЧП Республики Казахстан раскрывается дефиниция принципов ГЧП (ч. 2 ст. 3), что является его отличительной особенностью. Есть законы о ГЧП без выделения принципов (Республики Армения и Республики Таджикистан)¹.

Полагаем, что принципы ГЧП/МЧП, изложенные в ст. 4 ФЗ «О ГЧП», следует дополнить принципом эффективности управления проектами ГЧП/МЧП. Его проявлением является, например, обязанность проверки уполномоченным органом соотношения бюджетных затрат и получаемого экономического и социального эффекта, что фактически уже реализуется, например, в рамках п. 2 ч. 1 ст. 16 ФЗ «О ГЧП». Однако данный принцип охватывает все этапы осуществления проекта ГЧП/МЧП и предпринимаемые в рамках них управленческие действия властного субъекта административного права с точки зрения их эффективности, что имеет потенциал к дальнейшей детализации в статьях закона. В широком понимании исследуемый принцип предполагает также оценку действий частного партнера с точки зрения эффективности управления последним конкретным проектом ГЧП/МЧП. Указанный принцип имеет формальное закрепление в законах о ГЧП дружественных стран в различных смежных формах: например, Республики

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Система принципов государственно-частного партнерства: публично-правовой аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2025. Т. 21. № 6. С. 221.

Беларусь (эффективности проектов ГЧП; ст. 3), Туркменистана (эффективности проектов ГЧП; п. 8 ст. 4), Республики Казахстан (результативности; п. 4 ч. 2 ст. 3), а также в Модельном законе СНГ «О публично-частном партнерстве» (эффективное управление проектом ГЧП; ст. 4). Следует учесть опыт Республики Беларусь, Туркменистана и Кыргызской Республики, рассмотрев возможность формализации принципа охраны окружающей среды для усиления публично-правовых основ ФЗ «О ГЧП»¹. В целом, как справедливо отмечает В.М. Редкоус, «необходимо в большей степени расширять заложенный в Модельном законе «О публично-частном партнерстве» потенциал идей, правовых средств при совершенствовании законодательства РФ о ГЧП и МЧП»².

Кроме того, полагаем, объединение ресурсов, упоминаемое в качестве признака ГЧП, МЧП (п. 1 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»), также должно быть повышено до статуса формализованного принципа, поскольку является фундаментальным — без объединения ресурсов партнеров невозможно или трудноосуществимо достижение результатов, получаемых по итогам реализации конкретного проекта (эффект синергии), а связанные с ним элементы проявляются во многих положениях закона. Данный признак перечисляется через запятую в п. 1 ст. 3 «О ГЧП» совместно с признаком распределения рисков, имеющим также обособленный статус в качестве принципа (п. 5 ст. 4). В силу их взаимообусловленности (осуществление взятых обязательств невозможно без объединения ресурсов), представляется целесообразным расширить последний принцип, включив в него объединение ресурсов и изложив п. 5 ст. 4 ФЗ «О ГЧП» как «справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения, объединение их ресурсов;»³.

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Система принципов государственно-частного партнерства: публично-правовой аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2025. Т. 21. № 6. С. 222.

² Редкоус В.М. Роль модельного закона «О публично-частном партнерстве» в формировании правовой основы государственно-частного партнерства // Право и государство: теория и практика. 2023. № 5 (221). С. 178.

³ См. подробнее: Ушаков Р.М. Система принципов государственно-частного партнерства: публично-правовой аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2025. Т. 21. № 6. С. 222.

Создание правительством или при его содействии специальных юридических лиц, образующих ядро системы управления ГЧП на национальном уровне¹, является распространенной положительной зарубежной практикой. В частности, данный подход реализован в Республике Казахстан, в которой по решению правительства создано специальное юридическое лицо — Центр развития ГЧП (ст. 26 Закона о ГЧП Республики Казахстан). Данным центром на ежегодной основе проводится оценка выполнения проектов ГЧП, по итогам предлагаются мероприятия по улучшению нормативно-правовой базы, проводится обучение представителей местных и центральных органов государственного управления². В этой связи полагаем, что следует формализовать деятельность отечественной АНО «Национальный Центр ГЧП», поскольку данный центр образует сферу публичного интереса, фактически выполняя свои функции на благо всего общества, и при этом отсутствуют нормативно-правовые акты, являющиеся основой его функционирования, то есть существует пробельность правового регулирования³.

В целом, в мировой практике содержание понятия специализированного подразделения (PPP Units) / структуры / органа управления ПЧП может охватывать широкий круг организаций, деятельность которых направлена на развитие ПЧП⁴. В этом понимании к ним относимы как органы публичной власти, так и вышеуказанные центры ГЧП. Вместе с тем представляется ошибочной трактовка любых организаций, осуществляющих деятельность по развитию ПЧП, как органов управления. Полагаем, ключевое для определения понятия органа управления ПЧП — это наличие публичных полномочий/функций и формализация организации в таком качестве в рамках закона. Так, Национальный Центр ГЧП создан

¹ Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом. Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 138.

² Турабаева М.Б., Акмаганбетова А.С., Нурғалиева А.К. Развитие государственно-частного партнерства в Республике Казахстан // Труды университета. 2025. № 2 (99). С. 266.

³ См. подробнее: 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. 50.

⁴ Например, позиция Мирового банка: Public Private Partnership Units: Lessons for their design and use in infrastructure // URL: <https://www.ppiaf.org/documents/2262> (дата обращения: 10.01.2026).

государственной корпорацией «ВЭБ.РФ», то есть организацией, учрежденной Правительством РФ для реализации публичных интересов в экономике. Тем самым Национальный центр ГЧП — не орган управления, ибо он, хотя и находится в собственности государственной корпорации, формально не наделен публичными полномочиями/функциями в исследуемой сфере. В России к органам управления ГЧП/МЧП следует относить широкий круг органов публичной власти, Роскосмос, а также юридические лица и органы публичной власти, наделенные отдельными правами и обязанностями публичного партнера¹ (см. 2 параграф 1 главы).

Интересным и перспективным для РФ является использование ПЧП в целях строительства и управления (финансирования, технического обслуживания, содержания, предоставления медицинских и иных услуг заключенным и др.) тюрьмами, что практикуется во многих государствах и является результативным. Исследования (S.S. Aisyah, A. Meliala, I. Sulhin) указывают, что единый подход для применения ПЧП в сфере тюрем отсутствует, выделяются модели ПЧП, дифференцируемые в зависимости от признака наличия (сочетания) административного решения / политического решения / политической поддержки: 1) частного управления (США, Австралия, Англия, Канада), смежные термины — «приватизация тюрем», «частные тюрьмы»; 2) гибридного управления (Франция, Япония); 3) сервисной инфраструктуры (провинция Онтарио в Канаде и штат Виктория в Австралии); 4) передачи по контракту определенных ограниченных функций (в частности, последняя модель реализуется в рамках аутсорсинга как административное решение)². В случае поддержки отечественным законодателем реализации ПЧП в указанной сфере необходимо будет, как минимум, произвести изменения в перечне объектов соглашений и ввести отдельную главу в ФЗ О

¹ См. подробнее: 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. 50.

² Aisyah S.S., Meliala A., Sulhin I. Instrumental and Political Explanations in the Implementation of Various Prison Public-Private Partnership (PPP) Models // Journal of Humanities, Social Sciences and Business. 2024. Vol. 4. №. 1. Pp. 137-152.

«ГЧП», определяющую особенности осуществления ПЧП в пенитенциарной системе¹.

Полагаем, с учетом прогрессивного зарубежного опыта и в целях обеспечения защиты публичных интересов является целесообразным закрепление в ст. 3 ФЗ «О ГЧП» нового п. 3.1 с понятием объекта СГЧП/СМЧП, под которым следует понимать отражаемое (отражаемые) в СГЧП/СМЧП и предназначенное (предназначенные) для реализации проекта ГЧП/МЧП недвижимое имущество либо недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой (за исключением случаев, если СГЧП/СМЧП заключается в отношении объекта, предусмотренного п. 19 ч. 1 ст. 7 ФЗ «О ГЧП»). Легальная фиксация данного системообразующего понятия и раскрытие его дефиниции восполнит пробел в понятийном ряду ст. 3 ФЗ «О ГЧП», в которой закреплены определения таких понятий, как ГЧП/МЧП (п. 1), проект ГЧП/МЧП (п. 2), СГЧП/СМЧП (п. 3), публичный и частный партнеры (п. 4, 5) и др. Кроме того, изложенное отразит проектный характер соглашения, связав его с дефиницией проекта ГЧП/МЧП, отсылающей, в свою очередь, на реализацию последнего на основе принципов ГЧП и МЧП (п. 2), что представляется обоснованной «цепочкой» понятий, то есть укрепит логическую основу закона. Сходный подход, предполагающий фиксацию в законах о ГЧП понятия и дефиниции объекта ГЧП, реализован в Республике Узбекистан (ст. 3) и Туркменистане (ст. 3), инфраструктуры — в Республике Таджикистан (ст. 2), общественной инфраструктуры — в Республике Армения (ст. 2), инфраструктурного объекта — в Кыргызской Республике (ст. 5), объекта инфраструктуры — в Республике Беларуси (ст. 1). Определение понятия объекта ПЧП также отражено в Модельном законе СНГ «О публично-частном партнерстве» (ст. 2)².

¹ См. подробнее: 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. 50-51.

² См. подробнее: 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. 51.

Таким образом, объект как элемент действительности, в отношении которого реализуются отношения ГЧП, в большинстве государств — участников СНГ прямо определен в законе, что представляется логичным с точки зрения юридической техники и является практическим аргументом за внесение изменений в отечественный закон. При этом связанное с ним понятие проекта ГЧП/МЧП (п. 2 ст. 3) логичнее скорректировать, связав его с объектом СГЧП/СМЧП и заменив лексический повтор слова «проект», определив как комплекс последовательно осуществляемых мероприятий в отношении объекта СГЧП/СМЧП, выполняемых на принципах ГЧП/МЧП в целях реализации СГЧП/СМЧП, порядок и сроки осуществления которых отражаются в соответствующем соглашении. Изложенное обусловлено целесообразностью отражения в законе поэтапности и целевого характера реализуемых в отношении объекта СГЧП/СМЧП действий, что может согласовываться со сроками выделения соответствующих субсидий в бюджетной сфере¹.

1.4. Государственно-частное партнерство — средство реализации стратегического планирования: перспективы развития административно-правового регулирования

Достижение целей и задач стратегического планирования — необходимое условие для инициации и реализации проектов ГЧП/МЧП и основной ориентир для принятия управленческих решений в данной области правоотношений. В этой связи исследование административно-правового обеспечения стратегического планирования в сфере ГЧП/МЧП является актуальным в силу значимости последнего как инструмента стратегического планирования, потенциал которого, полагаем, не в полной мере раскрыт в законодательстве². В настоящее время

¹ См. подробнее: Там же.

² См. подробнее: 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,

ГЧП/МЧП в существенной степени отделено от системы стратегического планирования, функционирует автономно относительно нее («вещь в себе»), что обуславливает наличие проблем в практике ГЧП/МЧП и обосновывает необходимость доктринального анализа законодательства с целью выработки предложений по развитию нормативно-правового регулирования данной сферы¹.

Легальная дефиниция стратегического планирования содержится в ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (п. 1 ст. 3), в котором оно определяется как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации»². Полагаем, стратегическое планирование, основанное на применении ГЧП/МЧП, предполагает реализацию властными субъектами административного права вышеуказанных направлений и форм деятельности, выражаемых в конкретных целях, задачах и целевых показателях документов стратегического планирования, что достигается посредством консолидации ресурсов партнеров для выполнения в проектной форме и на основе распределения рисков публичных работ, оказания публичных услуг, производства и реализации товаров для населения³.

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. 164-165.

¹ См. подробнее: 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.

² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

³ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство как средство реализации стратегического планирования: административно-правовое содержание и проблемы

Во-первых, стратегическое планирование выступает сферой реализации государственной политики, что определено в Указе Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (п. 3)¹. Государственная политика представляет собой комплексную направляющую деятельность органов публичной власти по достижению целей и задач государственного значения². Документы стратегического планирования, отражая цели и задачи государственной политики, выступают ориентирующей основой публичного управления — осуществление указанных целей и задач получает отражение в управленческой деятельности органов публичной власти, а ГЧП/МЧП является средством их достижения, что реализуется посредством аккумуляирования средств частного сектора и их использования в форме проектов ГЧП/МЧП³.

практической реализации // Аграрное и земельное право. 2025. № 10. С. 180; 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. 165.

¹ Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

² Молчанов Н.А., Егоров В.П., Матевосова Е.К. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2. С. 30.

³ См. подробнее: 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. 180-181; 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. 165.

Во-вторых, проявлением государственной политики является правовая политика, которую можно определить как «комплекс идей, мер, задач, целей, программ, методов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права»¹. М.Н. Марченко дифференцирует правовую политику как стратегию государства в правовой сфере (статика) и механизм ее реализации (динамика), включающий систему идей, мер, методов, установок и др.². Правовая политика в сфере ГЧП/МЧП³ выполняет функцию интеграции: посредством документов стратегического планирования — 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 реализации⁴.

В-третьих, в содержании различных концепций, стратегий и иных документов стратегического планирования может отражаться стратегия действий

¹ Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ. 2000. С. 647.

² Марченко М.Н. Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2013. № 5. С. 29.

³ См. подробнее: 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. 180-181; 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. 165.

⁴ По Методике оценки эффективности проекта ГЧП, проекта ГЧП и определения их сравнительного преимущества для признания социально-экономического эффекта проекта достаточным необходимо его соответствие не менее одной цели и (или) задаче государственных (муниципальных) программ, а показателей значениям не менее чем двух целевых показателей данных программ (п. 17). См.: Приказ Министерства экономического развития РФ от 30 ноября 2015 г. № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 31.12.2015.

государства, направленных на развитие административно-правового регулирования ГЧП/МЧП (направления, приоритеты). Для формальной фиксации элементов правовой политики в сфере ГЧП/МЧП значимы не только упоминания ГЧП/МЧП как инструмента достижения целей, задач и показателей документов стратегического планирования, но и указания на приоритетность для государства развития нормативно-правового регулирования ГЧП/МЧП, в том числе в определенных сферах, направления его совершенствования, разработки (изменения) соответствующих законов и подзаконных актов. Такие формулировки, как правило, отражаются в наиболее абстрактной и емкой форме. Например, в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» закреплено, что «Принципиальной задачей является реформирование разрешительных режимов на базе единого нормативного правового акта, который закрепит критерии оценки заявителей на получение разрешений, принципы и гарантии осуществления хозяйственной деятельности и государственно-частного партнерства»¹. В Распоряжении Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.» указано на необходимость внесения изменений в законодательство РФ, обеспечивающих «заключение договоров государственно-частного партнерства или концессионных соглашений как способа организации оказания государственных (муниципальных) услуг»².

Таким образом, правовая политика (а на вышеизложенных примерах ее разновидность — административно-правовая политика) в сфере ГЧП/МЧП формализуется не только в виде соответствующих целей, задач и целевых показателей социально-экономического характера, но и как система административно-правовых предписаний и рекомендаций, адресованных органам

¹ «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13) // URL: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUk9SQjLGNNsXIX2d2CpCho9qS.pdf> (дата обращения: 10.01.2026).

² Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 04.02.2019.

публичной власти, о разработке и принятии нормативных правовых актов, направленных на совершенствование механизмов ГЧП/МЧП, устранение административных барьеров и адаптацию правового регулирования к потребностям конкретных отраслей. Документы стратегического планирования программируют административное правотворчество и правоприменение властного субъекта административного права в сфере ГЧП/МЧП: административные акты выступают инструментом воплощения содержания данных документов в конкретные проекты ГЧП/МЧП, административные процедуры, права и обязанности субъектов административного права в сфере ГЧП/МЧП.

Сферу ГЧП/МЧП затрагивает широкий круг документов стратегического планирования федерального, субъектового, муниципального уровней, в которых ГЧП/МЧП определяется в качестве средства реализации целей, задач и целевых показателей. В частности, существенная роль ГЧП зафиксирована в ключевых федеральных документах стратегического планирования, а именно: в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г., Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 г.¹, Стратегии пространственного развития РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г., Стратегии научно-технологического развития РФ (от 2024 г.), Стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г., Едином плане по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. Полагаем, лучшими примерами интеграции ГЧП в документы стратегического планирования на уровне регионального законодательства являются Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 г.² и Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 г.³, в которых на высоком

¹ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

² Постановление Правительства Новосибирской области от 19 марта 2019 г. № 105-п «О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 21.03.2019.

³ Закон РТ от 17 июня 2015 г. № 40-ЗРТ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. июнь 2015 г. № 6 (II ч.).

уровне проработки определена роль ГЧП в развитии экономики соответствующего субъекта¹.

Вместе с тем следует учитывать проблемы законодательного обеспечения стратегического планирования. Как справедливо отмечают Н.М. Чепурнова и А.А. Чепурнов, недостатком ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» выступает «неполнота правовой регламентации и бланкетный характер норм, предоставляющих право регулировать целый ряд вопросов актами Правительства»². При этом не принят важнейший документ стратегического планирования — Стратегия социально-экономического развития РФ³. В Указе Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» справедливо определено, что «система стратегического планирования нуждается в совершенствовании. Требуется принятие мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования» (п. 1). Вышеизложенные проблемы негативным образом влияют и на проектную реализацию. В исследованиях справедливо отмечается, что ГЧП находится вне тренда, предполагающего опору на методы стратегического планирования и использования национальных проектов⁴, указывается на необходимость четкого позиционирования национальных проектов в системе документов стратегического планирования и утверждения практики ГЧП/МЧП как инструмента достижения

¹ См. подробнее: 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. 181.

² Чепурнова Н.М., Чепурнов А.А. Современные подходы к определению административно-правовых форм и методов регулирования российской экономики // Закон и право. 2017. № 9. С. 128.

³ Ищенко А.А. Стратегическое планирование в механизме государственного управления: новации правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 52-53.

⁴ Бухвальд Е.М. Правовые основы государственно-частного партнерства в условиях реализации национальных проектов в Российской Федерации // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Т. 10. № 3. С. 506.

приоритетов данных документов¹. Полагаем, реализация ГЧП/МЧП в контексте стратегического планирования имеет ряд существенных проблем².

Во-первых, отсутствует системная интеграция ГЧП/МЧП в документы стратегического планирования при формальной обособленности, рамочном характере ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», в котором не упоминается ГЧП/МЧП, не определяется его роль как средства достижения стратегических целей и задач государства, что не позволяет полноценно увязать проекты с вкладом в конкретные целевые показатели. Изложенное приводит к непоследовательности отражения ГЧП/МЧП в ключевых федеральных документах стратегического планирования: например, в Стратегии национальной безопасности РФ от 2015 г. оно упоминается 4 раза и имеет существенную роль, в том числе в решении стратегических задач развития экономики, завершении формирования базовой инфраструктуры, использовании в сфере охраны здоровья граждан, в области науки и технологий, в целях повышения качества жизни граждан³. Однако в аналогичной стратегии от 2021 г. оно не используется ни в каком контексте⁴, что указывает на несистемность подхода и подчеркивает рассогласованность не только этих актов между собой — в аналогичных по значимости федеральных документах стратегического планирования ГЧП/МЧП также то получает, то не получает отражение (о нем то забывают, то вспоминают)⁵. Тем самым документы не синхронизированы между собой как с темпоральной точки зрения, так и в рамках единого уровня власти — если в аспекте времени это можно объяснить

¹ Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Государственно-частное партнерство в системе регионального стратегического планирования // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 3. С. 22-38; Бухвальд Е.М. Указ. соч. С. 506.

² См. подробнее: 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. 181-182.

³ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (док. утр. сил.) // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

⁴ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁵ Например, в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. ГЧП упоминается, а в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. не упоминается. См.: Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» (док. утр. сил.) // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

пересмотром государственной политики, то с позиции взаимоувязки ключевых документов, составляющих единый комплекс в рамках одного периода реализации и уровня власти, это выявляет существенное противоречие¹.

Во-вторых, в ключевых для ГЧП/МЧП документах стратегического планирования — федеральных государственных программах² исследуемое явление либо не упоминается вообще, при этом декларативно указывается на необходимость привлечения инвестиций и развитие инфраструктуры³, либо (в меньшем количестве случаев) определяется в целях и задачах⁴, в том числе (в еще более меньшем количестве случаев) с дополнительным указанием в документе обязательств субъекта РФ по выделенным средствам (при условии направления субсидии)⁵, что открывает возможности для инициирования проектов. При этом концессии чаще упоминаются как средство решения государственных задач⁶, что предопределяет существующую масштабную реализацию именно их. Образуется проблема неполноценной применимости правовой конструкции ГЧП/МЧП в отдельных сферах, реализация проектов ГЧП/МЧП в которых не получает

¹ См. подробнее: 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. 181-182.

² В предложении о реализации проекта должны быть закреплены цели и (или) задачи, предусмотренные государственными (муниципальными) программами, на достижение которых направлена реализация данного проекта, с указанием правовых актов и их пунктов, а также целевые показатели (индикаторы) данных программ. См.: Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» // СЗ РФ. 2015. № 52 (ч. I). Ст. 7611.

³ Например: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2167.

⁴ Например: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 546.

⁵ Например: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. II). Ст. 375.

⁶ Например: Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2023 г. № 1473 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» // СЗ РФ. 2023. № 38. Ст. 6906.

поддержки в рамках ключевых федеральных государственных программ (нет ни единого упоминания о ГЧП/МЧП), например, программ по развитию культуры¹ и туризма² — 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». Полагаем, для решения вышеизложенных проблем необходимо «оживление» существующей правовой конструкции ГЧП/МЧП, активизация ее применения для реализации уже принятого закона, направленного на выполнение публичных задач, что предполагает полноценную постановку ГЧП/МЧП «на рельсы» стратегического планирования, его детализацию в целях и задачах государственных программ³.

Следствием приведенного выше (федеральный уровень государственной власти задает тренд) являются противоречия разработки и реализации документов стратегического планирования на региональном и местном уровнях. Если, например, Республика Татарстан⁴ показывает высокий уровень взаимоувязки ГЧП и целей государственной политики⁵, то многие субъекты РФ, к сожалению, не могут этого продемонстрировать: в их ключевых документах стратегического

¹ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2163.

² Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 2439 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. II). Ст. 147.

³ См. подробнее: 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. 182.

⁴ Примечательно, что в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 г. прямо указывается на недостаточную «сфокусированность органов государственной власти на вопросах привлечения и эффективности инвестиций. Специализированный орган в сфере инвестиций не реализует в полной мере имеющиеся полномочия по работе с приоритетными инвестиционными проектами в режиме "одного окна" и на принципах государственно-частного партнерства». То есть признаются ошибки и недостаточность действий органов публичной власти, при этом предлагаются направления системных действий по решению текущих проблем с использованием ГЧП.

⁵ Другим положительным примером является Стратегия социально-экономического развития города Севастополя до 2030 г., в которой определены конкретные приоритеты реализации проектов ГЧП (ЖКХ, спорт, туризм). См.: Закон г. Севастополя от 21 июля 2017 г. № 357-ЗС «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Севастополя до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 24.07.2017.

планирования (стратегиях социально-экономического развития) ГЧП либо не проявлено¹, либо проявлено очень незначительно (несистемное упоминание в отдельных предложениях)², либо определено декларативно, без детализации его роли в формировании конкретных целевых показателей и подкрепляющих их реализацию ресурсов, в отсутствие описания направлений его развития в конкретных задачах (мерах, мероприятиях) данных документов, при указании как средства финансирования без отражения планируемых объемов привлечения средств³. Есть случаи использования термина «частно-государственное партнерство» одновременно с традиционным⁴ и термина «государственное частное партнерство»⁵, что размывает смысл вполне конкретных легальных понятий, а также смешения в одном акте в одной части документа понятий ГЧП и концессий как целого и части⁶, а в другой — перечисление их через запятую как

¹ Например: Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 151-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016 - 2030 годы» // Областная газета. 23.12.2015. № 237 (7803).

² Например: Постановление Правительства Забайкальского края от 2 июня 2023 г. № 272 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края до 2035 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 06.06.2023.

³ Например: Закон Пермского края от 12 июля 2024 г. № 329-ПК «О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2035 года» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 22.07.2024. № 29.

⁴ Постановление Правительства Калининградской области от 2 августа 2012 г. № 583 «О Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу» // Газета «Калининградская правда», 21 августа 2012 г. № 148; Распоряжение Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 17 сентября 2021 г. № 384-рп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2040 года» // Официальный информационный интернет-портал Правительства Кабардино-Балкарской Республики (www.pravitelstvo.kbr.ru). 24.09.2021; на федеральном уровне подобное также есть в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года.

⁵ Постановление Администрации Приморского края от 28 декабря 2018 г. № 668-па «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2030 года» // Приморская газета. 01.01.2019. № 1.

⁶ Несогласованность используемой терминологии присуща документам стратегического планирования в рамках понимания ГЧП от его трактовки в легальном ключе на основе ФЗ «О ГЧП» до включения в него концессий, совместных предприятий и др.

самостоятельных явлений¹, что может нарушать внутреннюю логику².

Изложенное, полагаем, и предопределяет низкую динамику развития новых проектов ГЧП/МЧП, сохраняющуюся по прошествии 10 лет после принятия ФЗ «О ГЧП», поскольку если нет нормативно закреплённых подробно описанных целей и задач по развитию ГЧП/МЧП, подкреплённых ресурсами и мероприятиями, то нет финансирования и нет новых проектов. Частная проектная инициатива на местах может не получить поддержку, поскольку для поддержки проекта необходимо его соответствие не менее одной цели и (или) задаче государственных (муниципальных) программ, а показателей значениям не менее чем двух целевых показателей данных программ³, которые, в свою очередь, принимаются на основе более общих документов стратегического планирования, а в последних (как и в самих государственных программах), как показано выше, ГЧП/МЧП может определяться эпизодически или декларативно. Среди иных проблем можно выделить: 1) сложности координации и межведомственного взаимодействия на субъектовом и муниципальном уровнях, в том числе в рамках стратегического планирования⁴, 2) рассогласованность временных периодов проектного, стратегического и бюджетного планирования, что образует препятствие для долгосрочных проектов ГЧП, обычно рассчитанных на срок 10-30 лет, 3) отсутствие комплексной методики оценки реализуемых проектов с позиции стратегического планирования, их вклада в решение стратегических целей и задач в процессе и по итогам осуществления проектов; государственные программы задают амбициозные цели, но их трансляция в конкретные проекты и последующая

¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 г. 2077-З № 45-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 26.12.2018.

² См. подробнее: 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. 182.

³ По Методике оценки эффективности проекта ГЧП, проекта ГЧП и определения их сравнительного преимущества.

⁴ Реализация проекта требует согласованных действий органов публичной власти различной отраслевой и уровневой принадлежности, однако административно-правовые механизмы координации их деятельности, особенно на стыке планирования и реализации, недостаточно развиты.

реализация зачастую не имеют надежной системы оценки качества управленческой деятельности¹.

Тем самым от проработки федеральных, а далее субъектов документов стратегического планирования коренным образом зависит практика ГЧП/МЧП, и именно на федеральном уровне необходимо принимать основные меры по совершенствованию законодательства, в том числе в рамках нормативного обязывания органов публичной власти по рассмотрению и детальному отражению ГЧП/МЧП как инструмента осуществления данных документов. Целесообразно принятие специализированных отраслевых документов стратегического планирования по развитию ГЧП/МЧП на федеральном, субъектовом и муниципальном уровнях. Следует согласиться с прогрессивностью создания «более консолидированных документов стратегического планирования – где в едином «сшитом» документе «увидят себя» и регион, и муниципалитеты»², изложенное, полагаем, является актуальным и для сферы ГЧП/МЧП³.

Таким образом, для решения установленных проблем следует предпринять ряд мер по улучшению административно-правового регулирования стратегического планирования в сфере ГЧП/МЧП, в том числе⁴:

— Формализовать в ФЗ «О Стратегическом планировании в РФ» ГЧП/МЧП как средство достижения целей, задач и показателей национальных проектов,

¹ См. подробнее: 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. 182.

² Василькова С.В. Направления совершенствования нормативного правового регулирования стратегического планирования // Экономика. Право. Общество. 2023. Т. 8. № 3 (35). С. 142.

³ См. подробнее: 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. 182-183.

⁴ См. подробнее: 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. 166.

стратегий социально-экономического развития и иных ключевых документов стратегического планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований¹.

— Определить и закрепить в ст. 1 ФЗ «О ГЧП» цели и приоритетные направления реализации государственной политики и государственного управления в сфере ГЧП/МЧП, что наряду с предложенным к формализации в 3 параграфе 1 главы принципом эффективности проектов ГЧП/МЧП (ст. 4) позволит укрепить правовые основы управленческой деятельности властного субъекта административного права в сфере ГЧП/МЧП².

— Принять отраслевой федеральный документ стратегического планирования — Концепцию развития ГЧП и МЧП в РФ на период до 2036 г.³. Принятие предложенной концепции на федеральном уровне⁴ позволит укрепить систему стратегического планирования в отношении ГЧП/МЧП, взаимоувязать и систематизировать существующие сходные концепции, издаваемые на уровне субъектов РФ⁵. 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».

¹ См. подробнее: Там же. С. 166.

² См. подробнее: Там же. С. 167.

³ См. подробнее: Там же. С. 167.

⁴ Изложенное учитывает практику развития приоритетных для Правительства РФ сфер посредством издания концепций. См., в частности: Распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2026 г. № 985-р «О Концепции развития перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении до 2035 г.» // СЗ РФ. 2026. № 19. Ст. 2433.

⁵ Данные концепции показали эффективность в рамках разработки и реализации комплексных организационно-правовых мер по развитию сферы ГЧП/МЧП на территории соответствующих публично-правовых образований. См., в частности: Распоряжение Совета министров Республики Крым от 14 января 2020 г. № 6-р «Об утверждении Концепции развития государственно-частного партнёрства в Республике Крым на 2020 - 2025 годы» // Официальный сайт Правительства Республики Крым (<http://rk.gov.ru/>). 14.01.2020; Распоряжение Правительства Орловской области от 1 апреля 2013 г. № 137-р «О концепции развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Орловской области на 2013-2020 годы» // URL: <https://orel-gov.ru/doc/46394> (дата обращения: 10.01.2026); Постановление Правительства Республики Бурятия от 31 августа 2011 г. № 466 «Об утверждении Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Бурятия на 2011-2015 годы» // Приложение «Официальный вестник» к газете «Бурятия» от 3 сентября 2011 г. № 101.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АУТСОРСИНГА ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: СУЩНОСТЬ, СРЕДСТВА И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ

2.1. Государственно-частное партнерство как административно-правовая форма аутсорсинга функций органов исполнительной власти

Разработка концептуальных основ ГЧП как административно-правовой формы аутсорсинга функций органов исполнительной власти предполагает установление ключевых понятий, раскрывающих сущность ГЧП в контексте данного аутсорсинга. 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).

Концептуальные элементы разрабатываемого понятийно-категориального ряда составляют: публичный интерес — органы исполнительной власти как носители публичного интереса — функции органов исполнительной власти — аутсорсинг функций органов исполнительной власти — ГЧП как административно-правовая форма данного аутсорсинга — выполнение публичных работ, оказание публичных услуг, производство и реализация товаров для потребителей (населения) — удовлетворение публичного интереса. Составные элементы указанного ряда направлены на конкретизацию юридической конструкции ГЧП как административно-правовой формы аутсорсинга функций органов исполнительной власти.

В этой связи исследование следует начать с анализа предметных форм реализации аутсорсинга функций органов исполнительной власти посредством ГЧП: работ, услуг, товаров, организация обеспечения которыми (доступность и

качество) потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти (ч. 1 ст. 1, п. 1 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»), поскольку указанные формы отражены в ФЗ «О ГЧП». Их анализ направлен на раскрытие ключевых аспектов административно-правового обеспечения социально значимых благ и их качества для населения на основе реализации ГЧП, что опирается, в том числе, на ч. 3 ст. 132 Конституции РФ.

Следует выделить подходы к определению сущности государственной и муниципальной услуги (публичной услуги)¹.

Деятельностно-функциональный подход рассматривает государственную услугу как деятельность или функцию компетентного органа (органа исполнительной власти)², осуществляемую по обращению заявителя в пределах полномочий данного органа. Проявлением данного подхода можно назвать позицию Ю.А. Тихомирова, определявшего публичные услуги как «юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан» и связывавшего их оказание с публичными функциями государства и его структур³. Указанный подход получил закрепление в Федеральном законе от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» через отражение категорий деятельности и функций в дефинициях государственных и муниципальных услуг (п. 1, 2 ст. 2)⁴.

Результатный подход описывает публичную услугу как итог ее оказания — публичное благо, индивидуально значимый полезный эффект, возникающий вследствие взаимодействия заявителя с органом публичной власти. В рамках данного подхода муниципальная услуга характеризуется как общественное благо,

¹ Полагая, соотношение данных понятий следует определять как целое (публичные услуги) и составные части (государственные и муниципальные услуги) на основе субъектного критерия. Публичные услуги могут как оказываться самостоятельно органами исполнительной власти и местного самоуправления, так и делегироваться организациям, которым передается исполнение данных услуг.

² Например: Ализаде М.Г. Государственные услуги в России: понятие и виды // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 178; Шайдуров С.А. Функция по оказанию государственных услуг: особенности и место среди иных функций государственных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 120.

³ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр. 2001. С. 200.

⁴ «деятельность по реализации функций ...».

обладающее полезным эффектом для общества или индивида и общества¹, существенным признаком признается результат реализации запроса к органу местного самоуправления², государственные услуги квалифицируются как общественные блага³, указывается на получение выгод в пределах, установленным нормативно-правовыми актами государства⁴. Полагаем, учитывая позицию Г.И. Алькиной и В.А. Гербы, в качестве видов государственных услуг, отражающих результат, юридически значимый для заявителя, можно назвать, в частности: установление права, материальное обеспечение данного права, установление юридических фактов, предоставление информации⁵.

Процессуальный подход акцентирует внимание на административно-процессуальной форме реализации публичных услуг. Значимыми элементами для исследования могут являться, например, запрос (обращение), запускающий процесс предоставления публичных услуг. В доктрине, в частности, выделяются формы запроса: устная, письменная, электронная⁶. Данный подход является минорным, вспомогательным, не применяется в отрыве от других подходов, поскольку юридический процесс есть форма реализации материального права.

Таким образом, в конкретных подходах авторов различается основной признак определения — деятельность/функция компетентного органа или результат публичной услуги с возможным включением исследования процессуальной формы реализации. Подходы взаимодополняемы, способны к интеграции и имеют практическое значение. В трудах конкретных авторов в

¹ Киричук Л.А. Муниципальные услуги: сущность и классификация // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2014. № 14. С. 106.

² Андроняк И.А. Муниципальная услуга и ее сущностные характеристики: нормативно-правовые аспекты // Власть и управление на Востоке России. 2018. № 4 (85). С. 148-149.

³ Кандрина Н.А. Государственные услуги как разновидность публичных услуг: теоретико-правовые основы, классификация // Известия АлтГУ. Юридические науки. 2018. № 6 (104). С. 92.

⁴ Руденко И.А. Понятие и сущность государственной услуги // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 3 (52). С. 70.

⁵ Алькина Г.И., Герба В.А. Сущность государственных услуг // Вестник ТОГУ. 2009. № 3 (14). С. 131.

⁶ Корепина А.В., Васильева Я.В., Бойкова А.С. Организация государственных и муниципальных услуг: учебное пособие / Моск. гос. юрид. Ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Сев.-Зап. институт (филиал) Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Вологда: Фонд развития филиала МГЮА в г. Вологде. 2020. С. 10.

«чистом» виде данные подходы редки и, как правило, образуют различные сочетания друг друга. Например, позиция И.В. Понкина объединяет в дефиниции публичной услуги соответствующую деятельность органов публичной власти и ее результат¹. Процессуальный подход позволяет связать услугу с административной процедурой и возможностью обжалования, фиксирует законность предоставления (надлежащий субъект, установленные сроки, последовательность действий, формы фиксации и средства защиты), результатный — ориентирует на получаемое индивидом общественное благо, отражает измеримость социального эффекта и ответственность за недостижение предусмотренных показателей оказания публичных услуг (полнота и качество), деятельностью-функциональный подход помогает проследить «генетическую» связь публичной услуги и полномочий/функций соответствующих органов власти.

В европейской традиции сопоставимое понятие *public services* (публичные службы/публичные услуги) может раскрываться через категорию *services of general interest*². Выделяются службы общеэкономического значения, неэкономические службы общего значения и социальные службы общего значения³.

Французский подход заключается в том, что управление публичной службой может передаваться экономическому оператору по модели делегации публичной службы (ст. L1411-1 *Code général des collectivités territoriales*)⁴ и опирается прежде всего на концессии (ст. L1121-1 *Code de la commande publique*) при вспомогательной роли договоров о партнерстве (*marché de partenariat* — ст. L1112-1 *Code de la commande publique*). То есть реализовывать или способствовать реализации публичных служб могут субъекты частного права по поручению

¹ Понкин И.В. Понятие публичных услуг // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 1. С. 136.

² См., например: Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union PROTOCOL (No 26) ON SERVICES OF GENERAL INTEREST // URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_26/oj/eng (дата обращения: 10.01.2026).

³ Винницкий А.В. Публичные услуги в ЕС и России: конституционные основы и законодательное регулирование // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 104-105.

⁴ *Code général des collectivités territoriales* // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037739236 (дата обращения: 10.01.2026).

органов публичной власти. Вместе с тем, как указывает А.В. Винницкий, «феномен публичных служб охватывает как саму деятельность, так и субъекта ее осуществления в их единстве», а сама французская концепция данных служб воспринята во многих государствах континентальной правовой семьи¹. Особенностью данного подхода является широкая трактовка публичных служб как родового понятия, объединяющего, как отмечает Э.В. Талапина, «все виды общезначимой деятельности публичных лиц» (а само определение публичных служб отходит от подхода ЕС в части признака всеобщего интереса и тяготеет к прерогативам публичной власти), при этом коммерческим организациям допустимо оказание публичных услуг, правовой режим которых имеет смешанный характер, а ПЧП определяется ею как способ управления публичными службами коммерческого характера². То есть понимание публичных служб может включать в себя не только предоставление классических социально-экономических благ, в том числе на возмездной основе коммерческими организациями, но и, например, такое направление, как обеспечение национальной безопасности, что является обязанностью государства. Вместе с тем, как указывает Э.В. Талапина, публичные службы опираются на принципы (законы Ролана) и включают, в частности, продолжаемость (непрерывность), то есть функционирование данных служб не предполагает приостановку работы, а также принцип равенства³. В этой связи следует выделить, на наш взгляд, правовой дефект отечественной конструкции ГЧП/МЧП, выраженный в отсутствии указания в ФЗ «О ГЧП» данных принципов как основы реализации публичных услуг, что вносит дисбаланс в осуществление публичных интересов.

Германский подход, как отмечает В.А. Винницкий, предполагает иное понимание публичных услуг, что исходит из деления государственного управления на позитивное и негативное, при этом «имущество, используемое для

¹ Винницкий А.В. Указ соч. С. 103.

² Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. 2004 г. / Общество сравнительного правоведения. М.: ООО Типография Полимаг. 2005. С. 136-151.

³ Там же. С. 143.

предоставления публичных услуг, не образует особой «публичной собственности»», значимы такие понятия, как «публичные вещи», «обеспечение жизнедеятельности», а государство «может использовать как публично-правовые, так и частноправовые формы предоставления публичных услуг»¹. В целом, германский подход предполагает узкое понимание публичных услуг, в отличие от французского подхода не включая в него такие обязанности государства, как обеспечение обороны, что ближе к отечественному подходу, исходящему из адресного предоставления конкретных публичных благ по запросу. Обеспечение жизненных потребностей реализуется через государственные контракты и концессии (определение концессии дано в §105 GWB²), процедурные требования закреплены в KonzVgV (концессии)³ и §1 VgV (государственные контракты)⁴.

С учетом вышеизложенного, полагаем, что в интегративном понимании государственная и муниципальная услуга (публичная услуга) — это инициируемая письменным, устным или электронным⁵ запросом (заявлением) адресата и осуществляемая в пределах компетенции властного субъекта административного права публично значимая деятельность, направленная на достижение результата социально полезного характера (предоставление общественного блага) для индивидуально определенного лица (адресата)⁶.

¹ Винницкий Указ. соч. С. 103.

² Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/___105.html (дата обращения: 10.01.2026).

³ Verordnung über die Vergabe von Konzessionen (Konzessionsvergabeverordnung - KonzVgV) // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/konzvgv/___1.html (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/___1.html (дата обращения: 10.01.2026).

⁵ Следует учитывать актуальную тенденцию — ориентацию на модель сервисного государства (клиентоцентричное) и развитие цифрового правительства (См.: Федеральный проект «Государство для людей» // URL: <https://государстводлялюдей.рф/> (дата обращения: 10.01.2026)), что предполагает допустимость направления и отслеживания запроса в электронной форме.

⁶ Иные признаки: осуществляется по административному регламенту; может быть предоставлена по государственному (муниципальному) заданию; имеет итогом индивидуализированный результат (например, выдача разрешения, официальной информации, внесение записи в реестр); административно-процедурная форма осуществления; издание административных актов в процессе реализации; возможность делегированного выполнения на основе административного договора; подлежит административному и судебному обжалованию; режим ее финансирования, по общему правилу, является бюджетным, но возможна оплата со стороны заявителей в установленных случаях; отражает ориентацию современного государства не на принуждение, а

Граница между публичной услугой и публичными работами требует дополнительного уточнения. В частности, следует учитывать, что:

— в ГК РФ разграничение работ и услуг выстраивается через противопоставление результата и деятельности: по договору подряда результат подлежит передаче заказчику (ст. 702 ГК РФ¹), а при возмездном оказании услуг ценность сосредоточена в самом действии исполнителя без создания новой вещи (ст. 779 ГК РФ).

— В НК РФ указывается материальная выраженность результата как признак работы и потребление результата в процессе оказания как признак услуги (п. 4-5 ст. 38 НК РФ)².

— БК РФ определяет в качестве субъектов оказания (выполнения) государственных (муниципальных) услуг (работ) не только органы государственной власти (органы местного самоуправления), но и государственные (муниципальные) учреждения, иные юридические лица (ст. 6 БК РФ)³.

Вышеизложенное подтверждает устойчивость границы между публичными работами и услугами: работы телесно воплощаются и принимаются по результату, услуги исчерпываются процессом и оцениваются по факту надлежащего совершения действий. Результат публичной услуги, как правило, не заключается в передаче вещи, а выражается в юридически значимом действии, совершенном в пределах компетенции и по установленной процедуре. При этом следует учитывать публичный интерес как телеологическую установку обеих категорий. В частности, М.М. Лозовой, исследуя государственные (муниципальные) услуги и работы, оказываемые соответствующими учреждениями, отмечает, что работа является

на дозволение в рамках предоставления общественных благ; ее предоставление обеспечивается на принципах доступности, качества, равенства и непрерывности реализации.

¹ Гражданский кодекс РФ (ч. 2) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Российская газета. 1996. 6, 7, 8 февраля.

² Налоговый кодекс РФ (ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31 ст. 3824.

³ Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

результатом «деятельности учреждения в интересах неопределенного круга лиц или общества в целом»¹.

С учетом вышеизложенного, полагаем, что государственные и муниципальные работы (публичные работы) — это осуществляемая властным субъектом административного права либо невластным субъектом административного права по его заданию (поручению) публично значимая деятельность (включая строительство, реконструкция, эксплуатация, техническое обслуживание), направленная на получение отделимого, объективированного материального результата (в частности, объекта инфраструктуры), предназначенного для удовлетворения публичных потребностей². В ГЧП/МЧП публичные работы — центральный элемент деятельности частного партнера.

В современной правовой доктрине практически не исследуется понятие товаров, производимых и реализуемых для населения и (или) органов публичной власти (потребителей), которое давно применяется в различных формах в законодательстве и на практике в рамках концессий, ГЧП/МЧП, публичных закупок и др. Полагаем, это публично значимая материальная продукция, производство и распространение которой организуется властным субъектом административного права либо поручается для выполнения невластному субъекту административного права (например, в рамках ГЧП/МЧП, публичной поставки³) в целях обеспечения ею населения и (или) органов публичной власти (потребителей).

¹ Лозовой М.М. Понятие государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными, муниципальными учреждениями // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 2. С. 190.

² Иные признаки: приемка и контроль получения данного результата осуществляются властным субъектом административного права; адресатом работы является властный субъект административного права и (или) общество в целом (население, граждане); возможность исполнения по государственному (муниципальному) заданию; административно-процедурная форма осуществления; издание административных актов в процессе реализации; допустимость делегированного исполнения на основе административного договора; финансирование из государственного/муниципального бюджета и (или) за счет средств невластного субъекта административного права.

³ Определяется через конструкцию государственного (муниципального) контракта: поставщик передает товары государственному или муниципальному заказчику либо указанному им лицу, а заказчик обеспечивает оплату (ст. 526 ГК РФ); поставка для публичных нужд осуществляется на основе такого контракта и связанных с ним договоров (ст. 525 ГК РФ).

В предмете СГЧП/СМЧП могут быть указаны существенные условия об обеспечении частным партнером населения товарами.

Анализ и обобщение предметных форм удовлетворения публичных потребностей — публичных работ, публичных услуг и товаров, производимых и реализуемых для населения/органов публичной власти (потребителей), — предполагает исследование функций органов исполнительной власти как определенных направлений государственно-управленческой деятельности данных субъектов, выступающих публичными партнерами, что проявляется в ГЧП применительно к определенным сферам (образование, здравоохранение, транспорт и др.). Вместе с тем существует несколько смежных понятий, которые следует разграничить с исследуемым.

Во-первых, необходимо выделять и дифференцировать более широкое понятие функций государства, по справедливому мнению В.Л. Кулапова, это «объективно необходимые направления его предметной деятельности, без которых общество в целом не может нормально существовать и развиваться», он выделяет структурное содержание данных функций, состоящее из элементов: цель, задача, объект, субъект, методы, средства, способы управленческой деятельности¹. Понятие функций государства является результатом разработок в области теории государства и права, отражает сущность государства как особого субъекта политической власти, чья деятельность направлена на решение проблем общества во всей совокупности органов государственной власти и вне зависимости от ветви реализуемой власти.

Во-вторых, следует определить смежное понятие публично значимых функций, которое характеризуется в доктрине весьма дискуссионно. В частности, как «деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, включая всех иных субъектов в системе государственного управления чья деятельность распространяется на неопределенный круг субъектов

¹ Кулапов В.Л. Соотношение целей, задач и функций государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. №. 2 (97). С. 33-34.

правоотношений и носит многоразовый характер»¹. Однако предметная область данной деятельности и ее сущность, а также виды данных функций в указанном источнике не устанавливаются, в виду чего указанное определение, на наш взгляд, является неполным. Позиция КС РФ исходит из того, что «отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти», при этом обязанность рассматривать обращения граждан и их объединений определятся КС РФ в качестве условия осуществления данных функций². В другом постановлении КС РФ в контексте анализа антикоррупционного законодательства определяет лиц, осуществляющих публичные функции, в том числе в рамках замещения (занятия) государственных и муниципальных должностей и должностей государственной и муниципальной службы, а также соответствующих должностей в государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях³. Однако КС РФ, устанавливая субъектов, не определяет само существо данных функций.

Полагаем, что в интегративном смысле, то есть с учетом единства организации публичной власти, публичные функции включают как функции органов публичной власти — органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), так и иных уполномоченных (наделенных публично-властными полномочиями) лиц⁴. При этом органы местного самоуправления и организации, наделенные отдельными государственными полномочиями, могут быть носителями и реализаторами функций органов исполнительной власти. Однако

¹ Фомкин Д.Ю., Конджакулян К.М. Понятие и сущность публично значимых функций в рамках Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» // Образование и право. 2023. №. 11. С. 168.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 2024 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда» // СЗ РФ. 2024. № 46. Ст. 7029.

⁴ В том числе государственных корпораций, наделенных государственными полномочиями, например, Роскосмоса.

функции органов иных ветвей власти (законодательная, судебная) не следует относить к категории «публичные функции», поскольку указанные органы (за исключением обеспечивающих их деятельность аппаратов) не осуществляют государственно-управленческой деятельности — исходя из подхода к пониманию государственного управления как исполнительно-распорядительной деятельности.

Вышеизложенное применимо к сфере ГЧП, но с учетом субъектной структуры данного административно-правового субинститута (см. 2 параграф 1 главы). В рамках анализа ГЧП исследовательский интерес представляют прежде всего функции органов исполнительной власти, поскольку они отражают направления упорядочивающего управленческого воздействия указанных органов как ключевых (основных) властных субъектов административного права в сфере ГЧП¹. Большинство административно-правовых норм, отраженных в ФЗ «О ГЧП», посвящено регламентации деятельности именно данных органов, а их удельная доля участия в практике реализации административно-правовых отношений ГЧП среди всех властных субъектов административного права существенно выше. Кроме того, проектов МЧП иницируется все еще относительно немного в сравнении с общим количеством проектов ГЧП. Указанные функции являются «доминантной» категорией, ибо органы исполнительной власти — это исторически исходные субъекты государственного управления, а производные от них государственные корпорации, публично-правовые компании и иные лица, осуществляющие государственные полномочия, занимают все еще минорное положение в администрировании сферы ГЧП. Орган публичной власти федеральной территории и Роскосмос² как представители публичного партнера в настоящее время не участвуют полноценно в практике ГЧП, поскольку не

¹ Вместе с тем публичные функции как интегративная категория могут быть в фокусе исследовательского внимания в рамках анализа ГЧП с учетом единства организации публичной власти.

² Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос"» (СЗ РФ. № 29. 2015. Ст. 4341) «Корпорация является уполномоченным органом управления в области исследования, освоения и использования космического пространства, наделенным полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление и руководство космической деятельностью ..., а также нормативно-правовое регулирование в данной области».

выступают фактически в качестве представителей публичного партнера в реальных проектах (данные проекты не удалось найти).

В-третьих, функции органов исполнительной власти не следует смешивать с функциями государственного управления, полагаем, первые отражают субъекта, способы, сферу и объект реализации государственно-управленческого воздействия в их единстве, вторые — именно способы государственно-управленческого воздействия (влияния) на общественные отношения. То есть данные категории выражают разные аспекты государственно-управленческой деятельности, при этом функции органов исполнительной власти отражают в своем содержании функции государственного управления, конкретизируя их в деятельности органа исполнительной власти и в реализуемом им организующем воздействии (влиянии) на объект правовой и фактической действительности в определенной сфере жизнедеятельности. В частности, по мнению С.Ф. Мазурина и К.Г. Прокофьева, «функция государственного управления — это основанная на нормах административного права устойчивая деятельность органа (органов) исполнительной власти, направленная на достижение определенных социально полезных целей и решение стоящих перед государством задач на определенном историческом этапе его развития»¹. Н.М. Конин и Е.И. Маторина определяют функции государственного управления как специализированные по объектной направленности части единого управленческого процесса². Количество выделяемых в науке функций и критериев их дифференциации может быть значительным, вплоть до пересечения и смешения. Считаем наиболее обоснованной позицию Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, определивших основные функции государственного управления, под которыми ими понимаются «всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и

¹ Мазурин С.Ф., Прокофьев К.Г. Административное право: Учебное пособие / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Фонд «Университет». 2019. С. 44.

² Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право России: учебник для бакалавров. М.: Юрайт. 2012. С. 26.

упорядоченности в сфере государственного управления», и относящих к ним следующие функции: информационного обеспечения, прогнозирования, моделирования, планирования, организации, распорядительства, руководства, координации, контроля, регулирования, учета¹. В дополнение к вышеуказанным относительно новой основной функцией, выделяемой в доктрине, является функция государственного гарантирования².

Функции органов исполнительной власти включают нормативно-правовое и организационное обеспечение государственной администрации (для сферы ГЧП это представляющие публичного партнера органы исполнительной власти и уполномоченные ими лица) нормального функционирования таких сфер ее деятельности, как здравоохранение, образование, культура, социальное обслуживание населения и др., что может детализироваться с учетом конкретного объекта правовой или фактической (материальной) действительности, в отношении которого осуществляется управленческое воздействие (для сферы ГЧП это, прежде всего, объекты СГЧП — ст. 7 ФЗ «О ГЧП»). Например, обеспечение здравоохранения на территории соответствующего публично-правового образования включает в себя совокупность действий государственной администрации по строительству и обеспечению работы больниц, организации предоставления медицинских услуг, в том числе в рамках аутсорсинга выполнения данных действий частному партнеру в формате ГЧП (объекты здравоохранения являются объектами СГЧП по п. 11 ч. 1 ст. 7 ФЗ «О ГЧП»). Таким образом, функции органов исполнительной власти — это нормативно обусловленные направления упорядочивающей деятельности органов исполнительной власти и уполномоченных ими лиц, которая осуществляется в пределах и на основе их полномочий в отношении определенных сфер жизнедеятельности. Государственные (публичные) полномочия выступают средством реализации данных функций, а выполнение публичных работ, предоставление публичных

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 39-43.

² Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ. 2016. Ч. 1. С. 51.

услуг и обеспечение населения/органов исполнительной (публичной) власти товарами — предметными формами удовлетворения публичного интереса и внешними проявлениями реализации указанных функций¹.

Функции органов исполнительной власти осуществляются либо непосредственно данными органами или организационно подчиненными им субъектами (государственные предприятия, учреждения и др.), либо посредством аутсорсинга внешним автономным лицам — невластным субъектам административного права, имеющим собственный частный интерес в обеспечении надлежащего осуществлении данных функций, подкрепленный материальными и иными гарантиями со стороны органов исполнительной власти. Системное раскрытие взаимосвязи аутсорсинга и ГЧП в контексте административно-правового исследования предполагает решение следующих ключевых проблем: 1) установления целесообразности использования термина аутсорсинга в отношении функций органов исполнительной власти, 2) определения разработанности в отечественной и зарубежной административно-правовой доктрине понятия аутсорсинга и его основных признаков, 3) анализа распространенности использования понятия аутсорсинга в актах Правительства РФ и рекомендациях СНГ и определения полноты регламентации аутсорсинга в них, 4) формирования авторского понимания правового обеспечения аутсорсинга функций органов исполнительной власти и ГЧП как его административно-правовой формы, 5) исследования и обоснования оптимизации как важнейшей цели правового обеспечения данного аутсорсинга.

Во-первых, следует определить целесообразность использования термина «аутсорсинг». Полагаем, возможные альтернативные термины «передача», «делегирование» выполнения функций органов исполнительной не отражают полноты смысла самого явления: 1) аутсорсинг не всегда предполагает полную передачу функций — если первая модель реализации аутсорсинга основана на

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство как форма аутсорсинга и оптимизации публичных функций: административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2025. №. 11 (210). С. 199.

полной передаче функций иному субъекту, то вторая возможная модель включает именно передачу аспекта их выполнения (в том числе хозяйственного), поскольку в последнем случае функции суверенны и остаются у органа исполнительной власти¹, 2) аутсорсинг отражает единство переноса выполнения данных функций и их оптимизации, что не охватывается делегированием (передачей). Таким образом, более точным термином является именно аутсорсинг.

Во-вторых, различные теоретические аспекты правового обеспечения аутсорсинга функций органов исполнительной власти (функций органов государственной власти, публичных функций, в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, административно-управленческих процессов и др.) все более развиваются в публично-правовой науке. Его разработкой или развитием смежных (общих) категорий «приватизации публичных функций», «приватизации государственной власти», «приватизация функций государства» и др.² прямо или косвенно занимались такие видные ученые-юристы, как А.Ф. Васильева, А.М. Кононов, О.В. Романовская, С.А. Шайдуров, С.В. Шорохов, Н.Д. Эриашвили, О.А. Ястребов, D. Milenković и V. Đurić, что, полагаем, указывает на устойчивость исследуемой категории в различных ее возможных формах — при этом многие из данных исследователей прямо связывали ГЧП и аутсорсинг.

В частности, имеется как минимум одна актуальная защищенная диссертация, посвященная теме аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, защищенная в 2017 г., что отражает значимость для административного права данной категории³. По существу, сам термин «аутсорсинг» «перерос» чисто экономическое или организационно-

¹ То есть в отличие от делегирования функций (подобно делегированию полномочий) в рамках второй модели реализации аутсорсинга данные функции не передаются полностью. Например, как следует из ФЗ «О ГЧП» (ч. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 3), соответствующие функции де-юре выполняются самим органом публичной власти, но частный партнер способствует своей деятельностью их исполнению, что отражает данную модель.

² Смежные понятия и концепции — разгосударствление экономики, децентрализация публичной власти, рыночно-ориентированная модель управления, повышение эффективности управления государственной собственностью, приватизация государственной власти и др.

³ Шайдуров С.А. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2017. 186 с.

управленческое понимание не только в отечественном правотворчестве и правоприменении (см. далее), но и в административно-правовой доктрине.

А.М. Кононовым и Н.Д. Эриашвили исследуется возможность приватизации функции публичной власти в сфере внутренних дел, ими справедливо отмечается, что «Отдельные сферы жизнедеятельности людей, относящиеся в настоящее время к публичному праву, ранее могли регулироваться частным правом и наоборот», указывается, что «детальное препарирование сути правоотношений, составляющих частное и публичное право, позволяет обнаружить в каждом признаки другого, что свидетельствует об определенном взаимопроникновении элементов частного и публичного права»¹.

А.М. Кононов указывает на актуальность исследования проблем приватизации функций публичной власти, аутсорсинга в государственном и муниципальном управлении, исследуя формы приватизации (прежде всего в рамках сферы МВД), предусматривающие передачу публичных функций: имущественную (передача государственного имущества частным лицам), организационную (например, предоставление государственных услуг через организации, подведомственные федеральным органам исполнительной власти), материальную (предполагает полную передачу публичной задачи в негосударственный сектор, например, в рамках передачи соответствующих функций СРО — государство передает функции надзора и контроля в определенной сфере самим участникам рынка), функциональную (частное лицо содействует субъекту государственного управления в реализации публичных функций, прежде всего — ПЧП)².

А.Ф. Васильева, исследовавшая германский опыт, «где реформа государственного управления также осуществляется путем широкого включения субъектов частного права в процесс реализации государственных функций», справедливо отметила, что «в немецком административном праве выделяют

¹ Кононов А.М., Эриашвили Н.Д. К вопросу о возможности приватизации функции публичной власти в сфере внутренних дел // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 2. С. 30, 32.

² Кононов А.М. Об участии субъектов частного права в реализации функций публичной власти в сфере внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 7. С. 236-239.

непосредственное и опосредованное государственное управление», первое предполагает реализацию соответствующих функций через государственные органы и учреждения, второе — «юридическими лицами публичного права (корпорациями, учреждениями, фондами) и лицами частного права (юридическими и физическими)», при этом «опосредованное государственное управление, осуществляемое лицами частного права, обозначается в административном праве Германии термином «приватизация» (Privatisierung)»¹. Данный автор, исследуя модели приватизации в контексте германского опыта (организационная (Organisationsprivatisierung), функциональная (Erfüllungsprivatisierung), материальная (Aufgabenprivatisierung), имущественная (Vermögensprivatisierung)), выделяет и анализирует — применительно к функциональной приватизации — роль в немецком праве лиц, привлекаемых к осуществлению государственных функций, — *помощников субъектов государственного управления (Verwaltungshelfer)*, которые, как ею указывается, именуется в современной литературе также как лица, осуществляющие аутсорсинг (*outsourcing*), вместе с тем «Они или осуществляют свою деятельность под свою ответственность, или связаны указаниями субъекта государственного управления. При этом объем компетенции субъекта государственного управления не изменяется, поскольку лицам частного права не передаются властные полномочия, они выполняют вспомогательные, технические функции. Следовательно, субъект публичного управления продолжает нести ответственность за осуществление государственной функции»².

Таким образом, с учетом вышеизложенного, следует дифференцировать четыре разновидности приватизации функций органов исполнительной власти в зависимости от механизма и полноты передачи данных функций: организационная, функциональная, материальная, имущественная.

¹ Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2008. № 2 (277). С. 65, 66.

² Васильева А.Ф. Указ. соч. С. 66-75.

О.В. Романовская указывает, что «возможна ... передача отдельных функций органов государственной власти негосударственным организациям или частным лицам. В этом случае не происходит наделения властью, агент ... выполняет функцию, ранее исполнявшуюся государственным органом, но под его контролем. Результат деятельности агента становится условием принятия того или иного решения уже со стороны государства»¹. Данный ученый определяет ГЧП в качестве «вида привлечения финансовых ресурсов коммерческих организаций к реализации публичных функций», указывает на рассмотрение ГЧП в юридической литературе в качестве формы децентрализации государственной власти².

О.А. Ястребов ставит справедливый вопрос: «возможна ли передача на аутсорсинг непосредственно властных полномочий или должны передаваться только обслуживающие функции, не связанные с реализацией властных полномочий, в том числе контрольных и надзорных?»³. Полагаем, функционирование административно-правовой субинститута ГЧП отражает возможность аутсорсингового осуществления функций органов исполнительной власти без «привязки» соответствующих полномочий. Частный партнер своей деятельностью способствует реализации данных функций, которые де-юре остаются у публичного партнера, что не требует передачи полномочий. Однако следует заключить о возможности аутсорсинга соответствующих полномочий в рамках деятельности СРО (см. выше). То есть аутсорсинг функций органов исполнительной власти в целом допускает передачу полномочий, но не в рамках всех представляющих его административно-правовых субинститутов и не во всех сферах общественных отношений.

Сербские исследователи правовой природы ПЧП (D. Milenković, V. Đurić) справедливо указывают на роль аутсорсинга и других подобных явлений,

¹ Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2 (36). С. 149-150.

² Романовская О.В. О приватизации государственной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. №. 6 (125). С. 81.

³ Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2016. № 5. С. 37.

приведших к внедрению «рыночной» или «конкурентной» модели в государственном управлении западных стран¹. По существу, ПЧП и аутсорсинг рассматриваются как сопоставимые категории.

ГЧП, как справедливо отмечает С.В. Шорохов, «во всем мире вписаны в общие процессы децентрализации экономической власти государства ... , а также частичной приватизации некоторых функций государства. А это, как известно, во многих странах, в том числе и в России, являлось стратегическими целями административной реформы»².

Таким образом, правовое обеспечение аутсорсинга функций органов исполнительной власти и ГЧП рассматриваются в доктрине как сопоставимые категории. Полагаем, что ГЧП, будучи проявлением функциональной приватизации, является административно-правовой формой аутсорсинга функций органов исполнительной власти, а частный партнер выступает аутсорсером — помощником субъекта государственного управления, поскольку осуществляет свою деятельность под контролем публичного партнера, но не имеет властных полномочий.

В-третьих, правовое обеспечение аутсорсинга функций органов исполнительной власти и оптимизация последних как содержательная сторона исследуемой категории имеют системное отражение в актах Правительства РФ.

Впервые аутсорсинг на государственном уровне был признан в Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг., определившей в контексте оптимизации функций органов государственной власти, что он представляет собой механизм «выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе»; апеллируя к мировому опыту, в концепции определяется, что «аутсорсинг позволяет повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов, более эффективно контролировать

¹ Milenković D., Đurić V. Public-private partnership contracts and projects and their influence on the local economy development in Serbia // Law & Economy. 2022. V. 60. B. 4. Pp. 696.

² Шорохов С.В. Концессионное соглашение как форма публичного управления: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. С. 33.

издержки деятельности, фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, сократить число административного и управленческого персонала, что приведет к существенной экономии бюджетных средств»¹. К административно-правовым процессам, повышению эффективности которых способствует аутсорсинг, концепция относит, например, управление зданиями и сооружениями государственных органов, внедрение новых информационных технологий и др. В данной концепции определено, что реализация административной реформы в 2008 г. включает «внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти», а последние выполняют задачи, в частности, по «разработке типовых процедур и технологий проведения аутсорсинга, разработке процедур и механизмов контроля эффективности аутсорсинга и мониторинга выполнения условий контрактов»².

Тем самым указанная концепция оперирует юридическими терминами, в частности, «мониторингом», «механизмами контроля», «административно-управленческими процессами». Изложенное является актуальным и в настоящее время, данные аспекты аутсорсинга продуктивно проявляются в рамках ГЧП/МЧП, концессий, публичных закупок и др. Например, применительно к ГЧП/МЧП реализуется мониторинг исполнения соответствующих договоров, разработаны и используются административные процедуры, осуществляется управление зданиями органов публичной власти и др.³.

В Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг., одной из задач которой является «оптимизация механизмов осуществления функций

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

² См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство как форма аутсорсинга и оптимизации публичных функций: административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2025. №. 11 (210). С. 199.

³ См. подробнее: Там же.

органов исполнительной власти и органов местного самоуправления», отражено, что «... в штатных расписаниях федеральных органов исполнительной власти сохраняется значительное число работников, исполняющих обеспечивающие функции. Кроме того, федеральные органы исполнительной власти исполняют значительное число функций, для реализации которых не требуются властные полномочия. В связи с этим для оптимизации численности государственных и муниципальных служащих целесообразно развивать механизмы аутсорсинга в деятельности федеральных органов государственной власти», в данной концепции «предусмотрены направления по оптимизации государственных функций и услуг ...», а достижение ее целей «... позволит оптимизировать деятельность системы государственного управления и снизить избыточное государственное регулирование в экономике»¹.

В Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. в разделе VII, посвященном оптимизации функций государственного (муниципального) управления и повышения эффективности их обеспечения, определено, что «основными направлениями повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти (выполнения возложенных на них функций ...) должны стать», в том числе, «передача функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям, создаваемым для обслуживания одновременно нескольких органов, или размещение государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг);»².

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. отражено, что «Несмотря на то что многие объекты социальной инфраструктуры ... могут являться объектами государственно-частного партнерства, за частными

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг. и плана мероприятий по реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг.» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

² Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

партнерами закрепляется обязанность только по созданию и эксплуатации соответствующих объектов», при этом «отсутствует регламентация возможности частного партнера оказывать государственные (муниципальные) услуги с использованием указанных объектов, а публичного партнера - финансировать оказание таких услуг, что является препятствием для заключения соответствующих соглашений. В связи с этим требуется внести изменения в законодательство ..., обеспечивающие заключение договоров государственно-частного партнерства или концессионных соглашений как способа организации оказания государственных (муниципальных) услуг»¹. Следует поддержать данное предложение для расширения возможностей ГЧП.

В-четвертых, аспект аутсорсинга функций органов исполнительной власти — аутсорсинг государственных и муниципальных услуг — получил непосредственную детализацию в Модельном законе СНГ «О государственных и муниципальных услугах», в ч. 1 ст. 12 которого определены не только состав аутсорсеров, но и их функции². Данный модельный закон (ч. 2 ст. 12) предусматривает, что национальное законодательство регулирует привлечение аутсорсеров к участию в предоставлении (оказании) государственных и муниципальных услуг (требования к аутсорсерам, порядок их привлечения, осуществления соответствующего контроля, их взаимодействия с услугополучателями и др.). Кроме того, аутсорсеры являются лицами, в отношении которых может быть осуществлено обращение услугополучателя (ч. 2 ст. 17 указанного модельного закона), что отражает административно-правовую природу деятельности аутсорсеров.

Аутсорсеры определены в указанном модельном законе и в качестве субъектов, в отношении которых возможна подача административной жалобы (ч.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 04.02.2019.

² Постановление Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ от 28 октября 2022 г. № 54-27 «О модельном законе «О государственных и муниципальных услугах» (принято в г. Самарканде 28.10.2022) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ. 2023. № 77 (ч. 4).

1 ст. 30). Данная жалоба может быть подана аутсорсеру (п. 1 ч. 3 ст. 30 указанного модельного закона) и рассмотрена не только уполномоченными должностными лицами услугодателей, руководителями или иными уполномоченными лицами центров «одно окно», но и аутсорсеров (ч. 2 ст. 31 указанного модельного закона). При этом деятельность аутсорсеров по предоставлению (оказанию) государственных и муниципальных услуг является объектом соответствующего государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (ч. 4 ст. 33 указанного модельного закона).

Тем самым аутсорсер в понимании модельного закона не только является субъектом обращения услугополучателя, а его действия/бездействия и решения — объектом административной жалобы и государственного контроля (надзора) / муниципального контроля, но и может выступить лицом, непосредственно рассматривающим данные жалобы.

Полагаем, вышеизложенное в совокупности дополнительно подтверждает административно-правовую природу конкретных проявлений (аспектов, форм) аутсорсинга. Если государственные услуги отражают конкретное специализированное административно-правовое направление реализации аутсорсинга функций органов исполнительной власти, то такой административно-правовой субинститут, как ГЧП, будучи административно-правовой формой данного аутсорсинга, комплексно включает не только государственные услуги, но и публичные работы, а также товары, производимые для потребителей (населения).

В-пятых, категория аутсорсинга функций органов исполнительной власти, являющаяся организационно-управленческой по своей природе, в настоящем исследовании получила административно-правовое осмысление.

Содержание понятия аутсорсинга, заключающее в переносе выполнения определенной деятельности из внутреннего (от исходного субъекта) во внешний контур (другому, внешнему субъекту)¹, является относительным в зависимости от

¹ Как общее явление Outsourcing (outer source using) — это использование внешних источников. См.: Аутсорсинг. Большая российская энциклопедия // URL: <https://bigenc.ru/c/autsorsing-bdca97> (дата обращения: 10.01.2026).

его исследования в рамках конкретной науки и самого наполнения данной деятельности и определения ее субъектов. То есть допустимо понимание аутсорсинга в разрезе не только «голой» государственно-управленческой науки¹ (или в целом экономической)², но и юридической науки — в частности, возможно раскрытие административно-правовых форм реализации указанной категории при подходе к ней с позиции предмета и метода административного права. В данном виде категория получает вид «правового обеспечения аутсорсинга функций органов исполнительной власти», а конкретные административно-правовые субинституты, такие как ГЧП, могут выступать ее административно-правовыми формами. *То есть организационно-управленческое «ядро» категории остается неизменным, но получает правовую форму реализации, и именно данная правовая форма в лице ГЧП является предметом исследования настоящего параграфа.*

Назначение административно-правовых форм аутсорсинга заключается в юридическом обеспечении реализации функций органов исполнительной власти, что осуществляется в рамках административно-правовых режимов, присущих конкретным административно-правовым субинститутам, основанным на сотрудничестве властного и невластного субъектов административного права, посредством применения административно-правовых норм, административных актов, заключения административных договоров для регламентации соответствующих административно-правовых отношений (юридическое содержание конкретных административно-правовых форм аутсорсинга). Данные отношения условно можно разделить два крупных блока, — опосредующих в юридической форме сферу хозяйственной (ГЧП, концессии, государственные закупки и др.) и нехозяйственной реализации указанных функций (например, при аутсорсинговой реализации функции подготовки кадров для органа

¹ Аутсорсинг функций органов исполнительной власти (организационно-управленческая категория) — это фактическая передача реализации (содействия в реализации) функций органов исполнительной власти субъектам частного предпринимательства в целях оптимизации данных функций (аутсорсинг выступает способом организации государственно-управленческой деятельности).

² Аутсорсинг (экономическая категория) — это фактическая передача реализации технических, операционных или иных задач внешнему (иному) экономическому субъекту в целях их оптимизации (аутсорсинг как способ организации экономической деятельности).

исполнительной власти в рамках организации для его государственных служащих семинаров/повышения квалификации институтом развития ГЧП). Последний пример иллюстративен, поскольку задачи органов исполнительной власти заключаются не только в *хозяйственном* обеспечении населения или собственной деятельности.

В данном контексте аутсорсинг является публично-правовым по природе своих форм, а не частноправовым¹, поскольку речь идет о правовом обеспечении реализации публичных интересов в областях, входящих в сферы ведения органа исполнительной власти (например, организация медицинского обеспечения), что опосредуется применением административно-правовых норм, административных актов, заключением административных договоров при использовании в том числе форм финансово-правового обеспечения (выплаты из бюджета, налоговые льготы).

Функции органов исполнительной власти можно разделить на те, аутсорсинг которых частному исполнителю (частному партнеру) для реализации/содействия в их реализации допустим (большинство функций) и те, поручение выполнения которых может быть запрещено или ограничено в силу суверенности полномочий государства (в сфере обороны, национальной безопасности и др.). Вместе с тем и в традиционно исключительных для государства сферах, учитывая зарубежный опыт, происходит все большая приватизация функций органов исполнительной власти, основанная на аутсорсинге, например, в рамках пенитенциарной системы (частные тюрьмы), сферы обороны (частные военные компании).

Таким образом, обобщая вышеизложенное, полагаем, что аутсорсинг функций органов исполнительной власти в контексте административного права —

¹ Аутсорсинг (гражданско-правовая категория) — это гражданско-правовое обеспечение деятельности субъекта частного права посредством передачи реализации технических, операционных или иных задач другому субъекту частного права, что осуществляется в гражданско-правовых формах (применение гражданско-правовых норм, заключение гражданско-правовых договоров — в том числе подряда, возмездного оказания услуг и др.). Гражданско-правовые договоры аутсорсинга активно применяются в частном секторе, но не обладают публично-правовым содержанием, поскольку охватывают передачу отдельных поддерживающих функций конкретных организаций частной сферы (например, ведение бухгалтерии). См.: Формы документов договоров аутсорсинга // URL: https://www.consultant.ru/law/podborki/dogovor_outsorsinga_na_okazanie_uslug/ (дата обращения: 10.01.2026).

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, в том числе по организации необходимых административных процедур, определению и проверке обеспечения стандартов доступности и качества реализуемых публичных работ, публичных услуг и товаров для потребителей.

Правовое обеспечение аутсорсинга функций органов исполнительной власти: 1) осуществляется на основе применения административно-правовых норм и обеспечивается изданием административных актов и (или) заключением административных договоров для передачи выполнения (содействия в выполнении) указанных функций¹, 2) реализуется в конкретных административно-правовых формах аутсорсинга (ГЧП, концессия и др.)², 3) является направлением проведения административной реформы, 4) направлено на оптимизацию данных функций, что опирается на разрабатываемую в административном праве категорию управления по усмотрению (принцип целесообразности)³, 5) имеет отражение в подзаконных актах Правительства РФ и в модельном законе СНГ, посвященном в том числе регламентации аутсорсинга в сфере государственных и муниципальных услуг.

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство как форма аутсорсинга и оптимизации публичных функций: административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2025. №. 11 (210). С. 200.

² Конкретные административно-правовые субинституты, основанные на сотрудничестве властного и невластного субъектов административного права (ГЧП, концессия (КС) и др.), исследованные ранее, выступают одновременно и административно-правовыми формами аутсорсинга функций органов исполнительной власти, поскольку предполагают содействие в реализации данных функций, осуществляемое невластными субъектами административного права. В основе данных форм находится заключение административного договора конкретного вида (в рамках содержания определенного административно-правового института) при издании административных актов в его исполнение.

³ Принцип целесообразности рассмотрен на страницах 145-147 диссертации.

«Тактический» уровень правового обеспечения аутсорсинга функций органов исполнительной власти образуют конкретные элементы данных функций — административно-управленческие процессы (в том числе управление зданиями и сооружениями данных органов, подготовка кадров для них, внедрение информационных технологий в их деятельность), на повышение эффективности осуществления которых направлены конкретные административно-правовые формы данного аутсорсинга.

В целях правового обеспечения аутсорсинга функций органов исполнительной власти осуществляется разработка: 1) нормативно-правовых основ конкретного правового института (административно-правового субинститута), основанного на реализации аутсорсинга, 2) состава и порядка применения административных процедур, направленных на осуществление аутсорсинга, 3) механизмов контроля эффективности аутсорсинга и мониторинга выполнения условий соответствующих административных договоров, 4) правовых средств стимуляции органов исполнительной власти, ориентированных на активизацию применения аутсорсинга.

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 посредством 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, а отбор данного частного партнера осуществляется с использованием конкурсных и иных административных процедур.

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 (см. параграф 3 главы 2) и образующейся совокупности административно-правовых отношений ГЧП. Порядок исполнения данных обязательств фиксируется в административных актах и административном договоре СГЧП (см. 2 параграф 2 главы), 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 интересов¹.

6. Действует ограничение на поручение другому субъекту публично-правовых обязательств частного партнера (самовольное заключение им нового, вторичного СГЧП, исключено, частичное выполнение действий частного партнера третьими лицами возможно при определенных условиях) и юридическая ответственность (общая административная, уголовная, гражданско-правовая) частного партнера за их неисполнение².

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 благ³.

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство как форма аутсорсинга и оптимизации публичных функций: административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2025. №. 11 (210). С. 200.

² См. подробнее: Там же.

³ См. подробнее: Там же.

Тем самым использование в работе организационно-управленческого понятия аутсорсинга функций органов исполнительной власти позволяет продемонстрировать юридический механизм реализации конкретной административно-правовой формы данного аутсорсинга — ГЧП. Вывод о том, что ГЧП является административно-правовой формой данного аутсорсинга, базируется на анализе правовых норм, а не на соображениях экономической целесообразности, при этом использование термина аутсорсинга отражает не саму организационно-управленческую или хозяйственную реализацию этих функций, а именно правовое обеспечение данного процесса. Такое использование соответствует традиции административного права, в рамках которого для обозначения аспектов функций органов исполнительной власти применяются термины, перенятые из теории управления, но с их юридической конкретизацией через нормы административного права, административный договор СГЧП и административные акты¹.

В-шестых, оптимизация — важнейшая цель правового обеспечения аутсорсинга функций органов исполнительной власти, что имеет непосредственное проявление и в ГЧП.

Актуальность оптимизации убедительно обоснована А.Ф. Васильевой: «Одно из условий обеспечения *эффективности государственного управления* — оптимизация государственных функций, организационных структур, ресурсов. Одна из идей, лежащих в основе реформы государственного управления в западных странах, в том числе в Германии, состоит в использовании *рыночных форм и методов управления*. Поэтому ключевыми понятиями немецкой административной реформы выступают понятия «кооперация», «приватизация», «аутсорсинг». Следовательно, передача государственных функций — не только типично немецкое или европейское явление; в данном случае речь идет о глобальной мировой тенденции»².

¹ Например, при реализации полномочий публичного партнера следует иметь в виду, что эти действия исследуются не как организационно-управленческие, а как акты правоприменения.

² Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2008. № 2 (277). С. 66.

Полагаем, аутсорсинг — отражение все большей экспансии не столько частного права, а именно расширения возможностей и средств самого административного права, поскольку речь идет о развитии конвергенции — взаимопроникновения элементов публичного и частного права, не изменяющего сущность соответствующих отраслей права. *В этой связи оптимизация функций органов исполнительной власти — это отражение влияния частного права (рыночных методов и форм управления), изменяющего методы, способы и средства осуществления административно-правового воздействия на процесс аутсорсинговой реализации функций органов исполнительной власти (например, посредством активного использования частноправовых средств в рамках административно-правового регулирования ГЧП).*

Таким образом, используемая минорная организационно-управленская категория оптимизации функций органов исполнительной власти в рамках административно-правового исследования приобретает иное значение — она применяется не для оценки экономической целесообразности¹, а для обозначения юридического механизма повышения эффективности реализации данных функций: 1) правового обеспечения процесса выбора данных функций для аутсорсинговой реализации, 2) форм юридического опосредования их практического осуществления и улучшения, что выполняется на основе подзаконного правотворчества и правоприменения. Главное отличие от экономического подхода к оптимизации состоит в том, что в правовом исследовании исследуется не эффективность как таковая, а юридическая форма: административные процедуры, сроки, способы принятия и формы решений, административно-правовые полномочия, права и обязанности участников. При этом оптимизация имманентно заложена в содержании нормативно-правового регулирования аутсорсинга — на примере ФЗ «О ГЧП» частному партнеру может быть передана лишь та задача и в отношении того объекта, что соответствует перечню объектов СГЧП в ст. 7 ФЗ «О

¹ Экономическая терминология выступает лишь описательным инструментом, не подменяющим правовую квалификацию.

ГЧП», и условия (материальные, процессуальные¹) оптимизации определены законодателем (например, в ст. 9 ФЗ «О ГЧП») и в подзаконных нормативно-правовых актах².

Тем самым под оптимизацией функций органов исполнительной власти понимается нормативно установленный процесс определения содержания данных функций, подлежащих передаче на реализацию, с фиксацией в административных актах и договорах их параметров, что предполагает нормативные критерии, на основании которых уполномоченный орган исполнительной власти принимает соответствующие юридически значимые решения. Кроме того, использование указанной категории в правовом исследовании оправдано, поскольку сами нормы ФЗ «О ГЧП» оперируют понятиями «эффективность», «сравнительное преимущество», «окупаемость инвестиций», что в контексте диссертации предполагает возможность анализа их правового обеспечения. При этом следует согласиться с тем утверждением, что в рамках ГЧП соответствующая финансовая деятельность имеет «целью повышение качества государственного управления в сфере публичной инфраструктуры и государственных услуг на основе привлечения частного сектора»³.

Полагаем, что оптимизация функций органов исполнительной власти в процессе правового обеспечения аутсорсинга отражает такую разрабатываемую в административно-правовых исследованиях категорию, как управленческое усмотрение (целесообразность, управление по усмотрению), отраженную, в частности, в работах Ю.В. Соболевой, посвященных принципу целесообразности

¹ В частности, установлены юридические процедуры, позволяющие органам исполнительной власти делегировать невластным субъектам административного права реализацию задач, которые традиционно составляли их исключительную компетенцию. Например, в содержании административных процедур заложена необходимость оценки эффективности конкретного проекта ГЧП для его поддержки, что является нормативным условием аутсорсинга и оптимизации.

² Например, Приказ Министерства экономического развития РФ от 30 ноября 2015 г. № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 31.12.2015.

³ Макаревич М.А. Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2013. С. 11.

(управлению по усмотрению) в деятельности исполнительной власти¹. Действительно, «наличие принципа целесообразности в деятельности органов исполнительной власти отличает их от других государственных органов, так как никакие иные органы не могут руководствоваться этим принципом, а призваны поступать только в соответствии с законом и иными нормативными актами»². Ю.В. Соболева справедливо отмечает необходимость закрепления «данного принципа законодательно для того, чтобы органы исполнительной власти в случае наличия текущей, оперативной ситуации, не урегулированной нормативно, основывали на нем свое решение»³, в данном случае «граждане смогут обращаться в суд не только, когда решения приняты незаконно, но и когда решение органом исполнительной власти принимается нецелесообразно, то есть оно является законным, но нецелесообразным»⁴. Исследуемый принцип «применяется органами исполнительной власти в ситуации, не требующей нормативного урегулирования, в случае же ее урегулирования законами либо подзаконными актами исполнительная власть действует в соответствии с нормативным актом, то есть принцип законности приоритетен перед принципом целесообразности, или управления по усмотрению, и они действуют в отношении исполнительных органов в совокупности»⁵.

В свете вышеизложенного, в случае отсутствия соответствующих положений в ФЗ «О ГЧП» публичному партнеру де-факто приходится опираться на принцип целесообразности при вынесении решений, влияющих на правовое положение

¹ См., например: Соболева Ю.В. Принцип целесообразности при осуществлении исполнительной власти в трудах Василия Михайловича Манохина и его современное значение // Административное право и процесс. 2023. № 11. С. 18-20.

² Соболева Ю.В. Принцип целесообразности и административная реформа // Право и государство: теория и практика. 2005. № 3. С. 147.

³ Соболева Ю.В. Вопросы правового регулирования принципа целесообразности в деятельности органов исполнительной власти // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина, в рамках III Саратовского юридического форума «Законотворческая политика и правоприменение в современной России», Саратов, 08 июня 2023 года. Саратов: СГЮА. 2023. С. 60-61.

⁴ Соболева Ю.В. Целесообразность, или управление по усмотрению, в деятельности исполнительной власти // Вестник Поволжского института управления. 2024. Т. 24. № 6. С. 40.

⁵ Соболева Ю.В. Указ. соч. С. 42.

частного партнера, что, на наш взгляд, определяет фактическое и юридическое содержание процесса оптимизации соответствующих функций органов исполнительной власти в процессе аутсорсинга: публичный партнер, руководствуясь публичным благом, действует по своему усмотрению (исходя из принципа целесообразности) для повышения эффективности реализации данных функций, принимая, например, решение о направлении предложения о реализации проекта на рассмотрение в уполномоченный орган в целях оценки эффективности и определения его сравнительного преимущества либо о невозможности реализации проекта ГЧП (ч. 5 ст. 8 ФЗ «О ГЧП»), исходя, в частности, из востребованности конкретного объекта СГЧП для публично-правового образования и опираясь на собственное понимание данной востребованности. Так, согласно п. 9 ч. 7 ст. 8 ФЗ «О ГЧП» решение публичного партнера о невозможности реализации проекта выносится, если указанный в предложении о реализации проекта объект не требует реконструкции либо создание указанного в предложении о реализации проекта объекта не требуется, что опирается на усмотрение самого публичного партнера, который самостоятельно решает, необходим и полезен ли для населения соответствующего публично-правового образования предлагаемый к реализации объект СГЧП, повышает ли он качество жизни граждан, является ли эффективным осуществление проекта именно в правовой форме ГЧП для обеспечения функций конкретного органа исполнительной власти и др.

Таким образом, наиболее общей, направленной на публичное благо, целью оптимизации функций органов исполнительной власти в рамках правового обеспечения аутсорсинга является повышение качества государственного управления, доступности и качества публичной инфраструктуры, публичных услуг, товаров для потребителей (населения). Организационно-управленческое содержание данной оптимизации направлено на повышение эффективности осуществления конкретных административно-управленческих процессов посредством: 1) внедрения новых технологий частного сектора в эффективное выполнение функций органов исполнительной власти, 2) снижения трансакционных издержек, связанных с временными затратами на внутри- и

межведомственное взаимодействие, 3) фокусировки внимания и административных ресурсов органов исполнительной власти на основных направлениях их деятельности, 4) экономии бюджетных средств, 5) сокращения излишнего количества государственных служащих, наличие которых не обусловлено необходимостью обеспечения нормального функционирования конкретного органа исполнительной власти. Вышеизложенное применимо и к ГЧП.

Для раскрытия особенностей оптимизации функций органов исполнительной власти в ГЧП необходимо разграничить ключевые признаки ГЧП и его ключевого «конкурента» — государственных закупок.

Во-первых, государственные закупки, по общему правилу, не включают софинансирования контракта невластной стороной (за исключением контракта со встречными инвестиционными обязательствами), то есть осуществляется полное бюджетное финансирование. В отличие от изложенного ГЧП всегда предполагает либо софинансирование, либо полное финансирование проекта со стороны частного партнера.

Во-вторых, государственные закупки, как следует из обобщения практики (наиболее частого срока заключения соглашений), в большей степени ориентированы на оперативное удовлетворение публичных потребностей (кратко- и среднесрочность), в отличие от ГЧП, нормативная конструкция которого направлена на комплексное долговременное (либо в крайнем случае среднесрочное — с учетом минимального 3-х летнего срока СГЧП) их удовлетворение¹.

В-третьих, результатом реализации проекта ГЧП является не только строительство / реконструкция / эксплуатация / техническое обслуживание объекта, но и предоставление публичных услуг / производство и реализация товаров для потребителей на всем протяжении СГЧП (например, не только

¹ Хотя формально сроки государственных контрактов не ограничены минимально или максимально, относительно редки случаи их заключения на срок более 3 лет, в отличие от СГЧП, минимальный срок которого конкретно определен в ФЗ «О ГЧП» и составляет не менее 3 лет (п. 3 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»), а на практике нередко включает 10 и более лет, что объективно необходимо для комплексной реализации объекта и его последующей эксплуатации с предоставлением публичных услуг, производства и реализации товаров.

строительство и эксплуатация медицинской клиники, но и обеспечение предоставления медицинских услуг населению), что отражает комплексный (сложный) характер деятельности частного партнера. В отличие от изложенного государственные закупки, как правило, реализуясь дискретно — как серия государственных контрактов (например, отдельные контракты на поставку, строительство, обслуживание и др., а не единый сходный СГЧП по комплексности контракт), — по общему правилу не предполагают на практике сходную комплексность реализации (хотя это формально допускается) и в силу этого масштаб публично значимого результата (социально-экономический эффект). То есть государственные закупки могут предполагать комплексность реализации, как и ГЧП, прежде всего в рамках таких его разновидностей, как контракт со встречными инвестиционными обязательствами, контракт жизненного цикла, но, как показывает практика, среди большинства государственных контрактов, дискретно реализующих одну операцию, — поставку, строительство, эксплуатацию или др. — они выглядят как исключение.

Таким образом, в сравнении с государственными закупками и, в частности, с такими их прогрессивными формами, как контракт со встречными инвестиционными обязательствами и контракт жизненного цикла, государство и (или) население получает следующие особые преимущества от реализации ГЧП в аспекте оптимизации функций органов исполнительной власти:

1) относительно большая экономия бюджетных средств благодаря *обязательности софинансирования или полного финансирования проекта частным партнером (п. 2 ч. 2 ст. 6 ФЗ «О ГЧП»);*

2) как правило, *большой социально-экономический эффект* ввиду обязательного комплексного характера деятельности частного партнера (строительство/реконструкция/эксплуатация/техническое обслуживание объекта,

оказание публичных услуг, производство и реализация товаров для потребителей)¹ и масштаба проекта ГЧП;

3) большая адаптивность ГЧП для внедрения новых технологий частного сектора в эффективное выполнение функций органов исполнительной власти *благодаря наличию особых объектов СГЧП в п. 19 ч. 1 ст. 7 ФЗ «О ГЧП» — объектов ИТ, объектов ИТ и технических средств обеспечения их функционирования, и их специализированной регламентации в рамках главы 6.1 ФЗ «О ГЧП»;*

4) относительно большее сокращение излишнего количества государственных служащих и (или) работников соответствующих бюджетных учреждений, наличие которых не обусловлено необходимостью обеспечения нормального функционирования конкретного органа исполнительной власти/бюджетного учреждения из-за, по общему правилу, большей сложности проектов ГЧП и их комплексности²;

5) как правило, большая длительность оптимизации функций благодаря формализации нижней границы срока заключения СГЧП (минимум 3 года);

6) ГЧП обеспечивает эффективность управления публичной инфраструктурой и стабильность реализации публично-правовых обязательств на, как правило, долгосрочный период, что позволяет более оптимально планировать бюджетные расходы и развитие территории публично-правового образования;

¹ В отличие от, например, контракта жизненного цикла, который, как следует из п. 8.2 ч. 1 ст. 3 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок», предусматривает, в частности, поставку товаров и выполнение публичных работ, но не оказание публичных услуг.

При этом государственные закупки отражают «плюралистичную» нормативную конструкцию деятельности частной стороны, поскольку выполнение публичных работ — не обязательный элемент соответствующего соглашения. В случае ГЧП реализована «императивная» нормативная конструкция деятельности частного партнера — выполнение публичных работ является существенным условием СГЧП и только на основе этого возможны оказание публичных услуг, производство и реализация товаров.

² Проект ГЧП может включать, например, не только строительство и эксплуатация медицинской клиники, но и обеспечение предоставления медицинских услуг населению, то есть сокращается количество непосредственных работников бюджетной сферы, поскольку частный партнер обеспечивает эксплуатацию конкретного объекта и его комплектование необходимым персоналом.

7) оптимизация функций органов исполнительной власти более эффективна в рамках ГЧП в том числе потому, что осуществляется непрерывность их реализации без частых перерывов на новые конкурсные процедуры — благодаря существенной длительности СГЧП отсутствует необходимость скорого заключения новых СГЧП для решения конкретной задачи властного субъекта административного права, что снижает транзакционные издержки и не прерывает единую «линию» ответственности частного партнера за проект, в отличие от государственных закупок, на практике заключаемых, как правило, для дискретных операций — поставки, подряда, эксплуатации и др.

Полагаем, в развитие вышеизложенного, целесообразно формализовать условия аутсорсинга функций органов исполнительной власти посредством ГЧП, основанные на принципе приоритета публичных интересов, включающие: 1) определение большей эффективности реализации ГЧП в конкретном проекте в соотношении с иными административно-правовыми формами аутсорсинга функций органов исполнительной власти (государственными закупками, концессиями и др.), 2) исключение рисков монополизации выполнения публичных работ, предоставления публичных услуг, производства и реализации товаров для потребителей, 3) ограничение формальной возможности передачи выполнения ранее порученных частному партнеру действий иным субъектам¹, 4) сохранение бесплатности и всеобщей доступности социально значимых услуг, что исключает коммерциализацию базовых коллективных публичных благ (образование, здравоохранение и др.)². 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

¹ Субподряд должен быть допустим в ограниченных рамках в случаях, когда это объективно мотивированно (исключительные компетенции исполнителя, объем проекта и др.), поскольку удержать должный уровень контроля за качеством, например, предоставления публичных услуг в такой сложной иерархической модели управления проектом («аутсорсинг аутсорсинга») крайне трудно, а потому изложенное является неоправданным с позиции публичного интереса, кроме того, непропорционально вырастут транзакционные и иные издержки.

² См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство как форма аутсорсинга и оптимизации публичных функций: административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2025. №. 11 (210). С. 200.

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».

2.2. Административно-договорная природа соглашения о государственно-частном партнерстве

Правовая природа СГЧП — это вопрос в высшей степени спорный, являющийся следствием (производным) дискуссии о юридической сущности ГЧП. В контексте настоящего исследования ответ на него является условием, определяющим роль СГЧП как юридического средства аутсорсинга функций органов исполнительной власти. В правовой доктрине в целом сложилось три подхода к решению указанного вопроса: гражданско-правовой, смешанный и административно-правовой.

Во-первых, гражданско-правовое понимание СГЧП, которое, считаем, исходит из некритической трактовки п. 3. ст. 3 ФЗ «О ГЧП», определившего СГЧП в качестве гражданско-правового договора, что толкуется авторами без системной связи с административно-правовым содержанием данного соглашения. Сторонники гражданско-правовой природы СГЧП, в частности, полагают, что «ГЧП является разновидностью гражданско-правового договора»¹, рассматривают СГЧП как непоименованный гражданско-правовой договор². Однако сведение правового регулирования ГЧП к гражданско-правовым аспектам методологически некорректно: тот факт, что предметом соглашения выступают товары, работы или услуги, а это в понимании цивилистов есть сфера частного, а не публичного права, не устраняет административно-правовой характер заключения, исполнения и прекращения СГЧП, а лишь дополняет его. Инициирование СГЧП осуществляется посредством принятия административных актов, выбор частного партнера и сам

¹ Романовская О.В. Конституционно-правовые основы государственно-частного партнерства // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. № 3 (39). С. 47.

² Самоловов Д.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве: вопросы правовой квалификации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4 (53). С. 139.

процесс реализации проекта детерминирован конкурсными и иными административными процедурами, конструирование и содержание обязательств подчинено императивным нормам административного права. В правовых отношениях ГЧП сохраняется функциональное неравенство сторон: публичный партнер определяет (согласует) допустимые с точки зрения публичного интереса условия проекта и имеет право применения публично-властных полномочий вне рамок обычной диспозитивности. Наличие широкого (неопределенного) круга адресатов (население) и социальной ответственности публичного партнера за достижение общественно значимого результата хозяйственной деятельности частного партнера¹ выводит такие отношения за пределы классической модели гражданско-правового обмена. Редукция СГЧП к гражданско-правовому договору не учитывает указанные конструктивные признаки и гиперболизирует частноправовые инструменты (неустойка и проч.), инерционно ассоциируемые с гражданским правом элементы (свобода договора, равенство сторон и др.)² и форму договора, игнорируя административно-правовой режим реализации ГЧП, служащий доминантой (ядром) в правовой регламентации ГЧП и определяющий «облик» и подчиненное значение указанных частноправовых признаков и средств. В этой связи справедливо высказывание Н.С. Климкина: «традиционные для гражданского договора признаки: равенство контрагентов в договоре, свобода вступления контрагентов в договорные отношения — подвергаются настолько существенной корректировке применительно к административному договору, что не могут считаться определяющими для него»³.

¹ Включает обеспечение доступности и качества публичных работ, услуг, товаров.

² Хотя это спорно, поскольку, например, равенство сторон не является исключительным приобретением гражданского права, однако традиционно к нему апеллируют цивилисты при обосновании гражданско-правового характера договора как явления в целом. При этом очевидно, что правовой институт договора является меж- или внеотраслевым, поскольку возможно существование административных договоров, а потому равенство сторон, свобода договора и другие признаки характерны в целом для данного института, но имеют особенное содержание в рамках конкретных отраслей права.

³ Климкин Н.С. Административный договор в системе договорных отношений Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. №. 2 (30). С. 49.

Во-вторых, смешанный подход предполагает наличие равных по юридическому значению публично-правовых и частноправовых элементов в СГЧП. Вне контекста и сферы ГЧП, в рамках общего административно-правового анализа, П.И. Кононов исходит из того, что «допустимо использование обеих форм административного договора: в форме отдельного самостоятельного договора и соответствующего ему документа либо в форме включения его элементов (публично-правовых обязательств) в структуру иного, в частности, гражданско-правового договора (контракта) и соответствующего ему документа»¹. Полагаем, данное понимание административного договора является одним из наиболее аргументированных в доктрине. Если оценить его в комплексе и применить к сфере ГЧП, он косвенно (административный договор как явление и СГЧП как его проявление) обосновывает административно-договорную природу СГЧП, пусть и в формате смешанного договора. Считаем, однако, что само разделение обязательств в случае СГЧП на гражданско-правовые и публично-правовые весьма дискуссионно, поскольку затрудняет правоприменение и судебное рассмотрение². Суду/органу публичной власти в случае оспаривания данного соглашения или административной жалобы частного партнера придется определять, какие конкретно обязательства (по природе) были нарушены и нормы какой отрасли права следует применять. В этой связи указание на гражданско-правовой характер СГЧП затрудняет данный процесс, поскольку, при широком прочтении, обуславливает трактовку СГЧП как гражданско-правового во всей совокупности определяемых им обязательств, а потому, представляется, крайне затруднительной является полноценная защита публично-правовых обязательств в

¹ Кононов П.И. О понятии и классификации административных договоров // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ. 2021. С. 96.

² Полагаем, смешанность как характеристика исключает цельность административного договора как соглашения, направленного на достижение публичных интересов, формируется «лоскутное одеяло» обязательств, при анализе которого трудно их разграничить и применить необходимый правовой режим, вместе с тем административный договор, исходя из его природы, должен преследовать прежде всего публичный интерес.

административном порядке и судопроизводстве из-за рисков односторонней трактовки закона.

В-третьих, сторонники административно-договорной природы СГЧП¹ в наиболее общем виде полагают, что данное соглашение является разновидностью административного договора. В частности, Д.Б. Бодгаев отмечает, что при реализации ГЧП «конструкт гражданско-правового договора трансформируется в конструкт административного договора»; к административным договорам он относит СГЧП, СМЧП и КС². Данный подход целесообразно поддержать по следующим соображениям.

Следует заключить, что в отличие от «пионера» доктрины, законодательства и практики административных договоров — Французской Республики, в России хотя и имеются общие теоретические исследования³ и косвенные легальные признаки, позволяющие обосновать концепцию данных договоров, однако нет специального системного регулирования последних (единого акта или системы актов), как во Французской Республике. Изложенное не снижает ценности указанной концепции для России, а открывает большие перспективы для развития соответствующего законодательства и практики. Вместе с тем именно данные договоры опосредуют осуществление функций органов исполнительной власти в рамках сферы ГЧП. При этом за рубежом в целом распространено нормативное указание на публично-правовую природу соглашений о ГЧП (ПЧП)⁴.

В отечественной административно-правовой доктрине давно разрабатывается концепт административно-договорного регулирования управленческих отношений. Так, А.И. Елистратов в 20-е годы 20 века установил,

¹ Например: Широков А.В. Административно-правовые механизмы реформирования управления жилой недвижимостью и коммунальными комплексами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М. 2009. 55 с. С. 13; Бодгаев Д.Б. Указ. соч. С. 41, 169. Сазонов В.Е. Указ. соч. С. 240-241.

² Бодгаев Д.Б. Указ. соч. С. 150.

³ В частности, о развитии договорных начал в государственном управлении писали, например, Ю.А. Тихомиров, А.И. Елистратов. См.: Тихомиров Ю.А. Договор как регулятор общественных отношений // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1990. № 5. С. 31; Елистратов А.И. Очерк административного права. М.: Гос. изд-во. 1922. С. 96.

⁴ Например, в сербском Законе «О јавно-приватном партнерству и концесијама» определено, что договор о партнерстве — это публичный договор (п. 3 ст. 4).

что «при зависимости государства от свободного почина частных лиц и объединений и при исторически меняющихся государственно и негосударственно организованных социальных сил, договорный акт становится принципиально столь же возможною формою государственного акта, как и одностороннее волеизъявление власти»¹. П.И. Кононов определяет, на наш взгляд, наиболее полную систему признаков административного договора: 1) «хотя бы одной из сторон договора должен выступать административно-публичный субъект», 2) «в предмет договора должны включаться вопросы обеспечения реализации публичных интересов», 3) «в договоре должны содержаться основанные на нормах ... административного или других отраслей публичного права публично-правовые обязательства его участников», 4) «реализуются административные и (или) иные публично-правовые отношения, связанные с обеспечением публичных интересов», 5) «административно-публичный участник договора вправе контролировать исполнение частным его участником договорных публично-правовых обязательств и ... применять в отношении нарушителя меры административно-правового воздействия»². Н.С. Климкин справедливо отмечает, что договор является внеотраслевым институтом и обладает общеправовой ценностью, и выделяет общие принципы договорного регулирования, действующие с ограничениями в административном договоре: диспозитивность, автономия воли, формально-юридическое равноправие, эквивалентный характер, взаимная ответственность сторон, а в качестве признака, присущего только административному договору, им определено «сочетание публичных и частных интересов в соотношении, позволяющем в первую очередь обеспечивать выполнение органом власти публичных функций»³, что согласуется с нашей позицией.

¹ Елистратов А.И. Указ соч. С. 96.

² Кононов П.И. О понятии и классификации административных договоров // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ. 2021. С. 94-95.

³ Климкин Н.С. Указ. соч. С. 47-49.

Полагаем, что административный договор — это урегулированное административно-правовыми нормами соглашение между двумя и более автономными сторонами-субъектами административного права, минимум одной из которых является лицо, обладающее публичными (государственными) полномочиями, в том числе делегированными, приоритетной целью которого (договора) является достижение публичных интересов посредством определения действий данных сторон в условиях осуществления публичного управления, что обеспечивается административно-правовыми средствами и направлено на возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений¹. Данное соглашение является правовой формой реализации координационных управленческих отношений, предполагая стимулирующее управленческое воздействие (стимулы, гарантии, содействие), выражает совпадающее волеизъявление сторон, субсидиарно регулируется гражданско-правовыми нормами без изменения существа его административно-правового регулирования и имеет последствия правоприменительного характера, в том числе в рамках принятия административных актов, опосредующих его заключение и являющихся следствием его осуществления². Административный договор может заключаться не только между властными субъектами административного права (например, договор о передаче полномочий), но и между властными и невластными субъектами административного права (например, КС). При этом целью данного договора может являться правовое обеспечение выполнения публичных работ,

¹ Некоторые иные основные признаки административного договора: 1) административно-правовой режим реализации — договор предусматривает особый порядок заключения, исполнения, прекращения, контроля и ответственности, установленный административным (публичным) законодательством, 2) властный субъект административного права вправе в одностороннем порядке изменить/расторгнуть договор при ненадлежащем исполнении/невыполнении обязательств другой стороной, а также руководствуясь публичным интересом без наличия данного основания, 3) существуют контрольные полномочия и иные публичные prerogatives властного субъекта административного права, 4) специфический порядок разрешения споров — конфликты рассматриваются в органах административной юстиции (в ряде зарубежных государств).

² При этом административный договор может быть заключен непосредственно на основе норм административного законодательства.

оказания публичных услуг, производства и реализации товаров для населения и (или) органов публичной власти.

Признавая значимость смешанного подхода с позиции текущей редакции ФЗ «О ГЧП», полагаем, однако, что нужно придерживаться именно унифицированного подхода на природу СГЧП как административного договора, являющегося не смешанным, а целостным с позиции публично-правовой природы содержащихся в нем обязательств. В нашем понимании СГЧП является административным договором, все обязательства в котором являются публично-правовыми (имеют публичное значение), в том числе связанные с хозяйственной деятельностью частного партнера, поскольку целевая задача административного договора — достижение публичного интереса, а его содержание направлено на это: условием удовлетворения данного интереса выступает выполнение публичных работ, оказание публичных услуг, производство и реализация товаров для потребителей (населения), — это не просто «частная» хозяйственная деятельность частного партнера, а имеющая публичное значение: повышение доступности и качества соответствующих общественных благ. При этом необходимо учитывать, что СГЧП является инвестиционным соглашением¹. Для большей защиты публичных интересов необходимо исключить формальное указание на гражданско-правовой характер СГЧП в целях недопущения возможности принятия односторонних судебных и административных решений, не учитывающих публично-правовое содержание обязательств частного партнера.

Классификаций административных договоров в доктрине представлено множество, однако наиболее уместным, комплексным и репрезентативным для исследования сферы ГЧП представляется предметный критерий, отражающий направленность регуляторного содержания конкретной разновидности административных договоров. В частности, в качестве видов данных договоров

¹ Следует согласиться с тем, что «Соглашения о публично-частном партнерстве являются разновидностью договоров с инвестиционными условиями (инвестиционными соглашениями), они выделяются в ряду иных инвестиционных соглашений тем, что в них участвует публично-правовое образование.». См.: Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М. : Инфотропик Медиа. 2015. С. 8.

авторами определяются в зависимости от предмета: договоры о передаче и (или) разграничении полномочий, договоры, связанные с прохождением государственной (муниципальной) службы, договоры о застройке, развитии и освоении территорий населенных пунктов, включающие публично-правовые обязательства исполнителей, и др. (П.И. Кононов)¹; договоры о компетенции, договоры в сфере управления государственной собственностью, договоры о взаимодействии (сотрудничестве), концессии и др. (Д.Н. Бахрах)². Также весьма примечательно, полагаем, выделение Т.С. Красильниковым типов административных договоров: горизонтальные («воля управляющего субъекта над управляемыми субъектами явно не проявляется либо отсутствует как таковая») и вертикальные («один из участников несет безусловную обязанность совершить определенные действия в рамках, установленных законодательством, независимо от собственной воли данного участника»)³.

С учетом вышеизложенного, полагаем, что СГЧП является административным договором, поскольку:

— Реализация административно-правовых отношений ГЧП осуществляется в рамках особого правового режима — административно-правового режима ГЧП, отличного от регулирования на основе норм гражданского права (см. параграф 4 главы 2), что включает порядок заключения, реализации и прекращения административного договора СГЧП, установленный административно-правовыми нормами, формализованными в законодательстве о ГЧП (в том числе, например, в главах 5, 5.1 ФЗ «О ГЧП»)⁴.

¹ Кононов П.И. О понятии и классификации административных договоров // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ. 2021. С. 96-97.

² Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Ю.П. Соловей, И.М. Чемакин и др.; отв. ред. Д.Н. Бахрах. Москва: БЕК. 1997. С. 174.

³ Красильников Т.С. К вопросу о классификации административных договоров // Проблемы экономики и юридической практики. 2019. №. 4. С. 211.

⁴ А также в нормативно-правовых актах Правительства РФ, изданных в его исполнение.

— Обязательным является участие в качестве стороны СГЧП властного субъекта административного права — публичного партнера, который имеет особые полномочия и прерогативы, включающие осуществление замены частного партнера (ч. 13-20 ст. 13 ФЗ «О ГЧП»), изменение существенных условий СГЧП на основе решения публичного партнера (ч. 3, 4, 5 ст. 13 ФЗ «О ГЧП»)¹, контрольные полномочия (ст. 14 ФЗ «О ГЧП»), что отражает функциональную асимметрию (полномочный — неполномочный) сторон административного договора СГЧП, отличную от гражданско-правовых договоров².

СГЧП является самостоятельной разновидностью административного договора — административным договором в сфере инвестиционно-инфраструктурной деятельности (по предметному критерию), поскольку:

— Целевым назначением СГЧП является обеспечение публичных интересов посредством выполнения основанных на его содержании публичных работ, оказания публичных услуг, производства и реализации товаров для потребителей (предмет административного договора СГЧП), что достигается посредством инвестиционной (ресурсной) кооперации с частным партнером и опосредуется изданием административных актов.

— СГЧП основывается на реализации публично-правовых обязательств частного партнера по ведению хозяйственной деятельности, направленной на осуществление инфраструктурного проекта ГЧП, и обязательств публичного партнера по административно-организационному обеспечению данной деятельности при сохранении социальной ответственности последнего за итоговый результат.

СГЧП по типу (критерию учета воли участника государственного управления) является горизонтальным ввиду того, что:

¹ При этом следует учитывать «изменение условий соглашения в связи с принятием федеральных законов в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 6 ст. 15 ФЗ «О ГЧП»).

² При этом публичный партнер рассматривает жалобы частного партнера и потребителей (населения) в процессе реализации СГЧП.

— Частный партнер, заключая СГЧП, добровольно вступает в административно-правовые отношения ГЧП и реализует свои публично-правовые обязательства не под угрозой принуждения, а по собственной воле, исходя из материальной и иной стимуляции.

— Осуществлено сбалансированное сочетание элементов административного принуждения (контроль, санкции) и свободы частного партнера в определении способов хозяйственной реализации СГЧП в условиях государственного управления, осуществляется субсидиарное применение частноправовых средств¹.

— СГЧП обеспечивается способами и средствами стимулирующего управленческого воздействия (материальные и иные публичные гарантии и стимулы для частного партнера — ст. 12.1, 15 ФЗ «О ГЧП»).

Тем самым СГЧП как разновидность административного договора — это юридическая конструкция и конкретное правовое средство, отражающее публично-правовые обязательства сторон. Вместе с тем следует дифференцировать договоры в сфере ГЧП в зависимости от их публично-правовой составляющей. На практике, в реальной правовой конструкции ГЧП участники проекта ГЧП имеют дело не с единственным договором, а с разветвленной системой соглашений: наряду с основным соглашением СГЧП существуют производные договоры, при этом особо важные из них определены непосредственно в ФЗ «О ГЧП» (прямое соглашение, соглашение о проведении совместного конкурса, договор аренды земельного участка, лесного участка, водного объекта, участка недр). Дифференциация данных договоров по степени их публично-правовой составляющей является принципиально важной, поскольку без такого разграничения невозможно корректно определить механизмы реализации и защиты публичного интереса.

¹ Использование частноправовых средств (смежные договоры о финансировании, неустойка, пеня и др.) не исключает административно-договорной природы СГЧП, поскольку содержание публично-правовых обязательств остается неизменным.

Во-первых, системный анализ ФЗ «О ГЧП» и общего законодательства позволяет заключить, что данные договоры производны от основного — СГЧП и объединены единой публично значимой целью — обеспечением реализации функций органов исполнительной власти, а их возможная гражданско-правовая форма не отменяет публично-правовой направленности возникающих из них общественных отношений ГЧП, поскольку регламентация конкретного «участка» данных отношений производным от СГЧП договором (обязательства сторон) прямо или косвенно определяется содержанием СГЧП (заключенного или планируемого в заключении), являющимся, как правило, исходным документом для принятия данных договоров. Тем самым СГЧП выступает системообразующим юридическим фактом, определяющим состав, цели, содержание и сроки последующих договоров. Без основного соглашения СГЧП производные договоры утрачивают свою целевую привязку к проекту ГЧП, поскольку могут быть заключены только на тех условиях, которые предусмотрены СГЧП либо не должны противоречить ему.

Во-вторых, в системе договоров в сфере ГЧП следует выделить три уровня, различающихся по близости к публично-правовому «ядру» (содержанию) СГЧП:

Первый уровень (административно-договорной): само СГЧП, а также договор о проведении совместного конкурса между публичными партнерами (ст. 20 ФЗ «О ГЧП»). В данных договорах публично-правовое содержание определяет их сущность: они заключаются по специальным административным процедурам, содержат обязательства, вытекающие из функций и полномочий органов исполнительной власти, и допускают административно-правовые способы обеспечения их реализации (контроль, мониторинг).

Второй уровень (гражданско-правовые договоры, непосредственно обеспечивающие исполнение основного соглашения СГЧП и распространяемые на частного и публичного партнеров в качестве их сторон): 1) прямое соглашение (согласно п. 7 ст. 3 ФЗ «О ГЧП» заключается «между публичным партнером, частным партнером и финансирующим лицом или финансирующими лицами в целях регулирования условий и порядка их взаимодействия в течение срока

реализации соглашения, а также при изменении и прекращении соглашения»)), 2) договор аренды земельного участка, лесного участка, водного объекта, участка недр (ч. 1, 2, 5 ст. 33 ФЗ «О ГЧП») и др. При этом в случае договора аренды земельного участка действует прямое законодательное ограничение на дальнейшую передачу прав частного партнера по данному договору иным лицам и сдачу участка в субаренду (ч. 4 ст. 33 ФЗ «О ГЧП»), что является общим правилом и может быть изменено только на основе СГЧП и содержания данного договора аренды («если иное не предусмотрено соглашением и договором аренды земельного участка» — ч. 4 ст. 33 ФЗ «О ГЧП»). В данных договорах публично-правовой элемент присутствует опосредованно, через требования, установленные основным соглашением СГЧП. Например, кредитный договор, заключенный частным партнером для строительства объекта, может содержать условия о целевом использовании средств в соответствии с СГЧП. Хотя формально такие договоры являются гражданско-правовыми, их содержание подчинено публичным целям, заложенным в СГЧП, на их исполнение в том числе могут распространяться публично-правовые гарантии (ст. 15 ФЗ «О ГЧП»), а их реализация может ограничиваться императивными правовыми нормами (например, ст. 33 ФЗ «О ГЧП»).

Третий уровень (гражданско-правовые договоры, опосредующие операционную деятельность частного партнера): договоры субподряда, поставки, аренды техники у третьих лиц и др. В них публично-правовой элемент отсутствует или минимален, они регулируются нормами ГК РФ и заключаются в процессе обычной хозяйственной деятельности частного партнера, а публичный партнер не является их участником. В этой связи следует учитывать, что по условиям ФЗ «О ГЧП» представители публичного партнера не имеют права «вмешиваться в осуществление хозяйственной деятельности частного партнера» (п. 1 ч. 3 ст. 14 ФЗ «О ГЧП»). Однако даже эти договоры не полностью автономны: их условия могут

быть ограничены (определены) положениями СГЧП¹, а нарушение данных условий способно повлечь юридическую ответственность по СГЧП в целом (п. 11, ч. 2 ст. 12 ФЗ «О ГЧП»).

В-третьих, для производных вторичных и третичных договоров следует применять гражданско-правовую ответственность, но с учетом того, что нарушение условий таких договоров может квалифицироваться как нарушение публично-значимых условий основного соглашения СГЧП, что влечет дополнительные последствия (например, расторжение СГЧП по ст. 13 ФЗ «О ГЧП»), а публичный партнер, полагаясь, вправе контролировать и их исполнение, поскольку в рамках контроля реализации СГЧП публичный партнер, органы и юридические лица, выступающие на его стороне, в лице их представителей имеют право «беспрепятственного доступа на объект соглашения и к документации, относящейся к осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением» (ч. 1 ст. 14 ФЗ «О ГЧП»), то есть оценивается ход осуществления проекта ГЧП (деятельность) в целом, частью которого являются и производные договоры. Такая трехуровневая модель позволяет сохранить гибкость частноправового регулирования там, где это оправдано, и одновременно обеспечить защиту публичного интереса через административно-правовые механизмы на уровне основного соглашения.

Таким образом, публично-правовое содержание СГЧП реализуется в том числе через систему производных договоров, что обеспечивается их телеологическим единством в обеспечении реализации функций органов исполнительной власти и соответствует общей логике современного административного права, в соответствии с которой для достижения публично значимых целей все более широко используются частноправовые средства (гражданско-правовые договоры, неустойки, возмещение убытков, залог и др.). В случае ГЧП основное соглашение — административный договор СГЧП выполняет

¹ Например, субподряд земельного участка, полученного частным партнером от публичного партнера в целях исполнения СГЧП, должен быть разрешен в данном СГЧП и договоре аренды земельного участка, что следует из ч. 4 ст. 33 ФЗ «О ГЧП».

функцию ключевого и рамочного документа, который задает параметры для последующих соглашений. Производные договоры не существуют изолированно — их заключение, исполнение и прекращение обусловлены данным основным соглашением. Тем самым применение гражданско-правовых средств в производных договорах отражает способ реализации прав и обязанностей, вытекающих из публичных по своей природе обязательств. Предложенное направлено на дифференциацию договоров в сфере ГЧП по публично-правовой составляющей и укрепляет вывод о том, что ядром ГЧП является административный договор СГЧП, а производные договоры, несмотря на их гражданско-правовую форму, подчинены публичным целям и должны рассматриваться как единый комплекс.

2.3. Административно-правовой режим государственно-частного партнерства

Исследование административно-правового режима ГЧП направлено на формирование системного понимания юридических средств, применяемых в административно-правовом регулировании ГЧП, поиск проблем в законодательстве и правоприменении с позиции инструментального подхода к праву, что детерминирует научную и практическую значимость анализа данного вопроса.

Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечают, что «правовые режимы обеспечивают устойчивое нормативное регулирование группы общественных отношений, определенного участка социальной жизни, содействуют оптимальному использованию конкретных объектов»¹. С.С. Алексеев понимает под правовым режимом «порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений и запретов (а также позитивных обязываний) и создающих особую направленность регулирования», как «укрупненный блок в общем арсенале правового инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 18.

комплекс правовых средств»¹. Полагаем, данное определение весьма полно описывает сущность правового режима с учетом ключевых концептов исследований С.С. Алексеева — дозволений, запретов и обязываний (общих дозволений, общих запретов, типов правового регулирования). Как им было отмечено, один из элементов — дозволения или запреты, выступая доминантой, определяют облик конкретного правового режима (с исключениями из-за многогранного характера некоторых общественных отношений), им выделяются обязывающие, разрешительные и общедозволительные режимы². Таким образом, правовой режим это не просто совокупность юридических средств, порядок использования которых формируется с учетом конкретной сферы общественных отношений, но и отражение тех общих запретов и дозволений, которые определяют само содержание данных правовых средств, совокупность действий с их использованием.

В доктрине административно-правовой режим характеризуется как «особый вид режима, «встроенный» в рамки общего административно-правового регулирования, состоящий из особого комплекса правовых норм, мероприятий, установленных для достижения поставленных целей»³, указывается, что «есть общий административно-правовой режим, который может быть сопоставлен с правопорядком в широком смысле слова, с режимом законности», при этом также действуют административно-правовые режимы, объектами которых могут быть, в том числе, территории, физические объекты, предметы, виды деятельности, информация⁴. Представляется, конкретный объект административно-правового режима, определяя его содержательную широту, отражает ту группу общественных отношений в определенной сфере, на регламентацию которых направлено

¹ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Издательство Норма. 2001. С. 334-335.

² Там же. С. 335-336.

³ Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «Административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 102.

⁴ Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 73-74.

использование группы административно-правовых средств для достижения установленных целей административно-правового регулирования.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что административно-правовой режим ГЧП — это порядок административно-правового регулирования государственно-управленческой деятельности субъектов административного права в сфере ГЧП, объединяющий в единую конфигурацию используемые административно-правовые средства материального и процессуального характера, в том числе нормативные и ненормативные (индивидуальные) дозволения, запреты, обязывания, ограничения, стимулы, льготы¹, применяемые в том соотношении, которое позволяет удовлетворить публичный интерес.

Во-первых, государственно-управленческая деятельность имеет административно-процессуальную форму, а потому материально-правовые и процессуально-правовые отношения образуют единые комплексные правовые отношения. Значительная доля актов законодательства, регламентирующих сферу ГЧП, имеют двойную материально-процессуальную правовую природу. Высокая роль императивных, а не диспозитивных начал также определяет ход реализации административно-процессуальных отношений ГЧП, поскольку предусмотрен строгий порядок осуществления административных процедур в сфере ГЧП (далее также — ГЧП-процедур), при этом отражением свободы субъектов является свободная воля в ряде случаев вступать (инициировать) или не вступать в соответствующие общественные отношения (например, заключать или не заключать СГЧП), а также в установленных законом, подзаконными актами и СГЧП рамках проявлять свое волеизъявление в различных ГЧП-процедурах (например, при осуществлении контроля). Обязательным участником административно-процессуальных отношений ГЧП является властный субъект административного права (в частности, орган исполнительной власти или уполномоченное им лицо), а установленные сроки принятия управленческих

¹ Пример запрета — публичный партнер не вправе вмешиваться в осуществление хозяйственной деятельности частного партнера (п. 1 ч. 3 ст. 14 ФЗ «О ГЧП»).

решений и совершения процессуальных действий являются гарантией реализации публичного интереса.

Во-вторых, административно-правовой режим ГЧП опирается на стадийность административного процесса. Стадийность присуща любому виду юридического процесса, в том числе административному процессу. В то же время следует учитывать, что, как верно отмечают З.Д. Хабиева и Б.Б. Бидова, в науке нет унифицированного подхода к определению стадий юридического процесса¹. Л.Д. Чулукин и В.В. Гурьянова под стадией правоприменительного процесса понимают этапы прохождения юридического дела². О.Е. Солдатова предлагает под стадиями юридического процесса понимать «динамическую замкнутую совокупность способов и методов, направленных на достижение конечного правового процессуального результата»³. А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов справедливо указывают, что неотъемлемой отличительной особенностью юридического правоприменительного процесса является «его системная (по стадиям) организованность (цикличность)», а основной чертой — «его содержание, заключающееся в разрешении индивидуального юридического дела»⁴. В исследованиях П.Е. Спиридонова система стадий административного процесса представлена четырьмя классическими стадиями: возбуждением административного дела и предварительным установлением его обстоятельств, рассмотрением административного дела, исполнением решения по административному делу, обжалованием и пересмотром решения по административному делу⁵.

¹ Хабиева З.Д., Бидова Б.Б. Содержание юридического процесса: общетеоретический аспект // Право и государство: теория и практика. 2022. № 5 (209). С. 6.

² Чулукин Л.Д., Гурьянова В.В. Сущность и виды правоприменительного юридического процесса // Вестник экономики, права и социологии. 2018. № 3. С. 127.

³ Солдатова О.Е. Юридический процесс (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2014. С. 61.

⁴ Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. Вып. 4. С. 504-505.

⁵ Спиридонов П.Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 309.

В-третьих, административно-правовой режим ГЧП, с учетом его целостности и юридической природы, отражает единство материального и процессуального аспектов, по форме выражения — основывается на нормативных и ненормативных административных актах и административном договоре СГЧП, с точки зрения субъектного состава — функционирует в отношении властных и невластных субъектов административного права в сфере ГЧП.

В-четвертых, опираясь на предложенную А.Б. Зеленцовым «генеральную модельную схему» современного публичного права¹ и адаптируя ее применительно к административно-правовому режиму ГЧП, полагаем, что данная модель должна включать следующие составляющие на данном участке административно-правовых (административно-процессуальных) отношений: 1) императивное веление властного субъекта административного права в сфере ГЧП, выраженное посредством его полномочий, 2) обязанность невластного субъекта административного права в сфере ГЧП исполнить данное веление, 3) формы и порядок принуждения властных и невластных субъектов административного права в сфере ГЧП к исполнению публично-правовых обязанностей, в том числе привлечения к публично-правовой ответственности, 4) права и законные интересы невластных субъектов административного права в сфере ГЧП, реализуемые в процессе государственного управления, 5) обязанности властного субъекта административного права в сфере ГЧП, корреспондирующие этим правам, в том числе обязанность признавать, соблюдать и защищать эти права, 6) формы и процедуры защиты прав и законных интересов частных партнеров в сфере государственного управления.

В-пятых, материально-правовой аспект административно-правового режима ГЧП включает, в том числе, содержание глав и статей, которые можно разделить на административные права, обязанности и полномочия публичного партнера и иных властных субъектов административного права в сфере ГЧП (например, полномочия РФ, субъектов РФ в сфере ГЧП — глава 4 ФЗ «О ГЧП»), а также административные права и обязанности частного партнера и иных невластных

¹ Зеленцов А.Б. К вопросу о неравенстве сторон в административном правоотношении. С. 43.

субъектов административного права в сфере ГЧП (например, право частного партнера на предоставление ему земельного участка, лесного участка, водного объекта, части водного объекта, участка недр и их использование — ст. 33 ФЗ «О ГЧП»).

В-шестых, процессуально-правовой аспект исследуемого режима включает, в том числе, содержание глав и статей, которые можно разделить на административно-процессуальные права, обязанности и полномочия публичного партнера и иных властных субъектов административного права в сфере ГЧП (например, большая часть статей и их частей и пунктов, посвященные определению частного партнера для реализации проекта ГЧП — глава 5 ФЗ «О ГЧП», большая часть статей и их частей и пунктов, посвященные проведению конкурса в электронной форме — глава 5.1. ФЗ «О ГЧП»), а также административно-процессуальные права и обязанности частного партнера и иных невластных субъектов административного права в сфере ГЧП (в частности, например, лицо, которое в соответствии с ФЗ «О ГЧП» может быть частным партнером, вправе обеспечить разработку предложения о реализации проекта в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 8 ФЗ «О ГЧП» и направить предложение о реализации проекта публичному партнеру — ч. 2 ст. 8 ФЗ «О ГЧП», иные статьи и их части и пункты главы 2, а также глав 5 и 5.1, диспозитивно определяющие права частного партнера в рамках участия в ГЧП-процедурах).

Для целостного понимания административно-процессуальных основ реализации ГЧП содержание административного процесса определяется в рамках интегративного подхода, которому посвящены, в частности, исследования А.Б. Зеленцова и О.А. Ястребова¹, Е.В. Белякович и О.А. Ястребова², П.И. Кононова³,

¹ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 96-131.

² Белякович Е.В., Ястребов О.А. Административная юстиция и административные процедуры // Труды Института государства и права РАН. 2024. Т. 19. № 5. С. 176-200.

³ Кононов П.И. Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 38-42.

А.И. Стахова¹. А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов определяют административный процесс как целостную систему, включающую позитивный (неюрисдикционный) административный процесс («представлен различными административными процедурами и в обобщенном, собирательном смысле может быть обозначен как административно-процедурный процесс, содержанием которого выступает административное производство по неконфликтным (штатным) административным делам») и административно-юрисдикционный процесс («представлен административным процессом в судах или административным судопроизводством, а также различными юрисдикционными производствами, осуществляемыми в соответствии с законом уполномоченными органами и должностными лицами публичной администрации»)². По мнению Е.В. Белякович и О.А. Ястребова, «административный процесс — это властная деятельность органов публичной администрации и судов по разрешению административных дел как спорного, так и бесспорного характера, осуществляемая в соответствии с установленной законом административной процедурой, связанная с порядком реализации норм материального административного права, включающая в себя исполнительный административный процесс и судебный административный процесс, различные виды производств и стадий, а также отличающаяся динамичностью и ограниченностью во времени»³. А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов полагают, что «юридическая процедура есть форма осуществления юридического процесса, т. е. форма разрешения индивидуального юридического дела, которое составляет его содержание»⁴.

Таким образом, административный процесс рассматривается в интегративном понимании, что позволяет связать анализ позитивных административных процедур, опосредующих административно-правовой режим ГЧП, с административной формой контроля за законностью решений публичной

¹ Стахов А.И. Интегративная теория административного процесса - единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 313-327.

² Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Указ. соч. С. 121-122.

³ Белякович Е.В., Ястребов О.А. Указ. соч. С. 193-194.

⁴ Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Указ. соч. С. 506.

администрации, а также с возможностью их обжалования в судебном порядке и с реализацией административной ответственности.

Результатом и средством совершения управленческих действий (решений) в сфере ГЧП, осуществляемых в процессуальной форме, является индивидуальный административный акт или их группа, а также административный договор СГЧП. Административный акт фиксирует индивидуальное волеизъявление властного субъекта административного права, изменяющее административно-правовой статус частного партнера (например, решение публичного партнера о выдаче земельного участка частному партнеру). Административный договор СГЧП отражает согласованное волеизъявление участников административно-правовых отношений ГЧП, выступая результатом последовательности административных актов, причем эта последовательность не прекращается после заключения СГЧП, а продолжается в рамках принятия административных актов, опосредующих реализацию СГЧП. Административный процесс в сфере ГЧП не ограничивается сроками действия СГЧП: обжалование административного договора СГЧП может осуществляться как в процессе его реализации, так и после его прекращения, а обжалование соответствующих административных актов, — до заключения СГЧП (если они предшествуют его заключению), во время его реализации или после его прекращения.

Под административной процедурой в сфере ГЧП (ГЧП-процедурой) автором понимается урегулированный административно-процессуальными нормами комплекс взаимосвязанных управленческих действий (решений) властных субъектов административного права при возможном участии в них невластных субъектов административного права, осуществляемых в пределах определенной фазы (ступени) административно-процессуального цикла ГЧП, направленных на изменение административно-правового (административно-процессуального) статуса данных субъектов, что может оформляться принятием индивидуального административного акта (группы данных актов) и заключением административного договора СГЧП.

ГЧП-процедуры рассматриваются как элементы соответствующих административных производств. Последнее, как отмечают А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, «представляет собой систему (цикл) взаимосвязанных действий и решений, последовательно совершаемых (принимаемых) административно-публичным органом (его должностным лицом) при возбуждении, в ходе и в целях юридического разрешения административного дела в рамках специальной юридической (административной) процедуры, завершающейся изданием (принятием) по данному делу административного акта»¹. Следует выделить ключевые для сферы ГЧП производства, в том числе: 1) лицензионно-разрешительное (правонаделительное) производство, имеющее существенное значение для ГЧП в рамках получения разрешений (лицензий) и согласований, необходимых для реализации объекта СГЧП и ввода его в эксплуатацию; 2) регистрационное производство, охватывающее государственную регистрацию прав на земельные участки и иные объекты, внесение сведений в реестры, учет обременений и публичных сервитутов и др.; 3) контрольное производство, направленное на проверку соблюдения частным партнером условий СГЧП. Необходимо также отметить производства, обеспечивающие возможность проверки законности и обоснованности решений, принятых в рамках реализации позитивных административных процедур в сфере ГЧП: 4) производство по внесудебным административным жалобам; 5) административное судопроизводство; 6) производство по делам об административных правонарушениях.

В рамках судебного обжалования решений государственной администрации следует выделить дела, например, с требованиями о признании незаконными актов органов Мурманской области и о понуждении к заключению соглашения о ГЧП по созданию регионального сосудистого центра², о признании недействительными приказа Минздрава Новосибирской области и заключенного без конкурса

¹ Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Указ. соч. С. 512.

² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 ноября 2018 г. по делу № А42-4526/2018 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/bDJtoMgMuaNR/> (дата обращения: 10.01.2026).

соглашения о ГЧП по строительству инфекционной больницы¹, при этом некоторые выводы из судебной практики по КС вполне могут быть экстраполированы на ГЧП в виду значительной схожести административно-процессуального сопровождения конкурсов, что значимо в виду относительной немногочисленности судебной практики в отношении ГЧП. Распространены, например, споры об оспаривании отказа в согласовании проектной документации², о законности решений рассмотрения и оценки конкурсных предложений на право заключения КС³, и др.

Отдельного внимания заслуживает документация как материальный элемент административно-правового режима ГЧП. Конкурсная и иная документация, в том числе разработанный проект ГЧП, проект СГЧП и др., образуют материально выраженную, но юридически значимую основу реализации конкретной административной процедуры, отражая ее нормативно заданную модель, в рамках которой в едином комплексе документов фиксируются порядок и сроки ее проведения. Данная документация обеспечивает переход от абстрактных императивных норм к конкретным управленческим решениям, а благодаря возможности ее открытого размещения (не всегда и не в полной мере реализуется в виду коммерческих интересов частного партнера) обеспечивается гласность и информированность общественности. Для частного партнера ее наличие позволяет инициировать последующий административный и судебный контроль за законностью действий государственной администрации в процессе осуществления проекта ГЧП.

¹ Решение от 7 августа 2022 г. по делу № А45-31027/2021 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/1Iae7AhjjOQ/> (дата обращения: 10.01.2026).

² Например: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 марта 2023 г. по делу А13-4746/2022 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6ab1988a-ad78-4917-9132-222cdcca2825/29026c1b-02b4-4f3f-af8b-b983eeef0394/A13-4746-2022_20230303_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.01.2026).

³ Например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24 января 2024 г. по делу № А33-30877/2022 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/631b45f4-8892-4812-8ea9-74cf0c6d03ec/e6f9d479-00a1-4c8d-8e66-54947d51615f/A33-30877-2022_20240124_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.01.2026).

С учетом вышеизложенного, динамическим ядром административно-правового режима ГЧП, обеспечивающим своим функционированием поэтапную реализацию административно-правовых отношений ГЧП, предлагается определить 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 контексте¹. Таким образом, 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 СГЧП².

¹ Кроме того, административно-процессуальный цикл ГЧП: 1) отражает динамику реализации административно-правовых отношений ГЧП, 2) является отражением содержания ФЗ «О ГЧП» (см. далее), 3) осуществляется в форме применения распорядительных полномочий властного субъекта административного права в сфере ГЧП, 4) придает партнерам динамичный административно-правовой статус, изменяющийся по фазам и ступеням данного цикла.

² Например, фаза прекращения СГЧП выступает завершающей частью административно-правового режима ГЧП, в пределах которой публичный партнер издает административные акты, фиксирующие завершение административно-процессуального цикла и переход прав, обязанностей и полномочий сторон в новое состояние (прекращение взаимных обязательств). Изложенное рассматривается не как единичный юридический факт, а как последовательность позитивных административных процедур, завершающих действие СГЧП. В частности, в силу ч. 8 ст. 13 ФЗ «О ГЧП» соглашение прекращается: 1) по истечении срока его действия; 2) по соглашению сторон; 3) в случае досрочного расторжения по решению суда; 4) по иным основаниям, предусмотренным самим соглашением. Ч. 9 и ч. 10 ст. 13 ФЗ «О ГЧП» конкретизируют правовые последствия досрочного прекращения СГЧП, что предполагает издание комплекса административных актов.

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. Ступени, составляющие фазы административно-процессуального цикла ГЧП, завершаются принятием соответствующих административных актов, опосредующих управленческие решения властного субъекта административного права, и состоят, на примере фазы заключения СГЧП, из обязательных линейно определенных ступеней, в том числе:

1) разработки предложения о реализации проекта ГЧП в порядке ПИ/ЧИ (в первом случае разработка проекта обеспечивается публичным партнером, во втором — потенциальным частным партнером), в том числе при проведении предварительных переговоров с инициатором проекта ГЧП (лицом, которое в соответствии с ФЗ «О ГЧП» может быть частным партнером (ч. 2 ст. 8 ФЗ «О ГЧП»)¹, и его направления уполномоченному органу/публичному партнеру соответственно (ст. 8 ФЗ «О ГЧП»);

2) рассмотрения публичным партнером данного предложения, поданного в порядке ЧИ², в том числе при проведении переговоров с инициатором проекта³, и принятия им решения о направлении предложения о реализации проекта ГЧП на рассмотрение в уполномоченный орган в целях оценки эффективности и определения его сравнительного преимущества либо о невозможности реализации проекта ГЧП;

¹ См.: Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. № 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 30.12.2015.

² Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» // СЗ РФ. 2015. № 52 (ч. I). Ст. 7613.

³ Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. № 863 «Об утверждении порядка проведения переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 30.12.2015.

3) рассмотрения уполномоченным органом предложения о реализации проекта ГЧП, поданного в порядке ПИ/ЧИ, в том числе при проведении переговоров¹, для оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества, утверждения им положительного либо отрицательного заключения², направления положительного заключения в орган государственной власти, уполномоченный в соответствии с ФЗ «О ГЧП» на принятие решения о реализации проекта (ст. 9 ФЗ «О ГЧП»);

4) принятия последним решения о реализации проекта ГЧП либо решения об отказе от реализации проекта ГЧП (ст. 10 ФЗ «О ГЧП»).

Фаза заключения СГЧП также состоит из последующих альтернативно определенных обязательных ступеней административно-процессуального цикла ГЧП, опосредующих отбор частного партнера, включая:

1) организацию и проведение конкурса на право заключения СГЧП, в том числе совместного³, открытого или закрытого, в традиционной или электронной форме⁴;

2) заключение СГЧП без проведения конкурса в установленных законом случаях⁵.

Итогом реализации указанных ступеней административно-процессуального цикла ГЧП является заключение административного договора — СГЧП⁶.

¹ Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2015 г. № 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7160.

² Утверждение уполномоченным органом отрицательного заключения является отказом от реализации проекта ГЧП (ч. 11 ст. 9 ФЗ «О ГЧП»).

³ В соответствии с ч. 1, 3, 4 ст. 20 ФЗ «О ГЧП» два и более публичных партнера имеют право провести совместный конкурс на основе специального соглашения — соглашения о проведении совместного конкурса.

⁴ Согласно ч. 3.2. ст. 19 ФЗ «О ГЧП» с 1 января 2026 года проведение открытого конкурса осуществляется исключительно в электронной форме, что регламентируется гл. 5.1 ФЗ «О ГЧП».

⁵ Заключение СГЧП без проведения конкурса допускается ФЗ «О ГЧП» в случаях, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 19, например, при подаче лицом единственной заявки на участие в конкурсе, при подаче лицом единственного конкурсного предложения др.

⁶ В соответствии с ч. 1 ст. 13 ФЗ «О ГЧП» соглашение заключается с победителем конкурса на право заключения соглашения или с иным лицом, имеющим право на его заключение.

В фазе реализации СГЧП осуществляются обязательные нелинейные ступени административно-процессуального цикла ГЧП: 1) получение частным партнером необходимых разрешений и согласований органов публичной власти¹; 2) контроль за исполнением СГЧП²; 3) мониторинг реализации СГЧП; 4) ведение реестра обязательств, возникающих при исполнении СГЧП (ст. 17.1 ФЗ «О ГЧП») и иных публичных реестров; а также факультативные нелинейные ступени данного цикла: 1) предоставление земельных участков и иной публичной собственности частному партнеру в целях реализации соглашения (ст. 33 ФЗ «О ГЧП»); 2) замена частного партнера (ч. 13-20 ст. 13 ФЗ «О ГЧП»); 3) корректировка условий СГЧП (ч. 2-6 ст. 13 ФЗ «О ГЧП»).

В фазе прекращения СГЧП реализуются обязательные линейные ступени административно-процессуального цикла ГЧП: 1) приемка публичным партнером объекта СГЧП; 2) принятие решения публичного партнера (административного акта) о прекращении СГЧП, а также факультативная ступень — принятие решения (административного акта) публичного партнера о возможности передачи объекта СГЧП из публичной собственности в частную по итогам реализации соглашения.

В-третьих, конкретные (элементарные) административные процедуры, отражающие порядок действий участников административно-правовых отношений ГЧП, сроки их реализации и формы на локальном уровне правоприменения.

Таким образом, административно-правовой режим ГЧП осуществляется в трех взаимосвязанных фазах административно-процессуального цикла ГЧП, каждая из которых имеет внутренне упорядоченную систему ступеней, состоящих из совокупности административных процедур, оформляемых принятием

¹ Обеспечить изложенное образует обязанность публичного партнера (ч. 10 ст. 15 ФЗ «О ГЧП»). Полагаем, целесообразно закрепить на подзаконном уровне примерный перечень данных разрешений и согласований для унификации проектной практики.

² В соответствии с ч. 1 ст. 14 ФЗ «О ГЧП» контроль публичным партнером исполнения соглашения осуществляется в целях выявления нарушений частным партнером условий соглашения, а также предотвращения таких нарушений. Предусмотрен плановый и внеплановый порядок его осуществления (п. 5, 6, 7, 8 Правил осуществления публичным партнером контроля за исполнением СГЧП и СМЧП). См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 365.

административных актов. Нормативные административные акты¹ формируют общие рамки административных процедур, утверждают типовые требования и регламенты, индивидуальные административные акты² направлены на разрешение конкретных административных дел, в них определяется круг конкретных участников ГЧП-процедур, устанавливаются результаты их осуществления. Переход от одной ступени к другой обусловлен выполнением нормативно установленных условий (например, принятие решения о реализации проекта ГЧП невозможно без положительного заключения уполномоченного органа). При этом юрисдикционный компонент — рассмотрение дел об административных правонарушениях, жалоб частного партнера в административном порядке, реализация административного судопроизводства в рамках защиты прав участников административно-правовых отношений ГЧП — охватывает все фазы и ступени административно-процессуального цикла ГЧП.

Полагаем, существующие проблемы функционирования административно-правового режима ГЧП предполагают следующие меры по их решению.

1. Целесообразно систематизировать федеральные подзаконные нормативно-правовые акты, дискретно регламентирующие аспекты административно-правового режима ГЧП (более 10 постановлений и распоряжений Правительства РФ, приказов Минэкономразвития РФ), в форме ключевых укрупненных кодифицированных подзаконных актов³, в которых унифицировать и детализировать административные процедуры, сопровождающие реализацию

¹ Например: Постановление администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 4 апреля 2013 г. № 938 «О порядке принятия решения о реализации проекта государственно-частного партнерства на территории Петропавловск-Камчатского городского округа» // URL: <https://pkgo.ru/upload/iblock/ed0/ed0a75f5bd0535e08e1d273ea5a4fe06.pdf> (дата обращения: 10.01.2026).

² Например: Распоряжение Правительства Чукотского автономного округа от 31 августа 2021 г. № 358-рп «О принятии решения о реализации проекта государственно-частного партнерства» // URL: <https://чукотка.рф/documents/obyavleniya-konkursy-zayavki/9739/> (дата обращения: 10.01.2026).

³ Образцом может послужить систематизированный подзаконный акт Правительства РФ, комплексно регламентирующий соглашения о защите и поощрении капиталовложений в рамках порядка (правил) их заключения, изменения и прекращения, мониторинга исполнения их условий и ведения их реестра, включая роль ВЭБ.РФ в данном процессе. См.: Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2022 г. № 1602 «О соглашениях о защите и поощрении капиталовложений» // СЗ РФ. 2022. № 39. Ст. 6602.

ГЧП, состав (перечень) соответствующих документов, их форм и протоколов, поскольку требования к порядку административно-правового регулирования ГЧП и формам фиксации результатов «распылены» по разным многочисленным подзаконным актам.

2. Необходимо объединить публичные реестры, содержащие информацию о СГЧП/СМЧП. Публичные реестры СГЧП предусмотрены в государствах — участниках СНГ, в частности, в Республике Армения, Республике Узбекистан, Республике Казахстан. В России существует платформа ГИС «Торги», содержащая информацию о торгах в рамках приватизации, ГЧП/МЧП, концессий, реализации имущества должников и др.¹. Однако на сайте нередко можно увидеть смешение видов торгов и объектов КС и СГЧП/МЧП в рамках проектов, страница которых по ошибке исполнителей была заполнена неверно (например, случаи, когда в вид торгов СГЧП/СМЧП включается КС)², что указывает на проблемы с квалификацией указанных лиц. При этом в РФ нет реестра недобросовестных участников в отношении проектов ГЧП/МЧП, в отличие, в частности, от Республики Казахстан³, что ограничивает защиту публичных интересов от недобросовестных действий потенциальных частных партнеров. Следует учитывать, что платформа ГИС «Торги» является ограниченной в своей информационной составляющей, включая только этап поиска партнеров для проектов, но не отражает ход и результаты их реализации.

В России параллельно также создана специализированная цифровая платформа инфраструктурных проектов «Росинфра»⁴, которую ведет оператор АНО «Национальный Центр ГЧП», но она, как полагаем, является неполной: из

¹ ГИС «Торги» // URL: <https://torgi.gov.ru> (дата обращения: 10.01.2026).

² Например: Централизованные системы холодного водоснабжения // URL: <https://torgi.gov.ru/new/public/lots/reg> (дата обращения: 10.01.2026); Концессионное соглашение для создания инфраструктуры придорожного сервиса // URL: [https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/21000017520000000190_1/\(lotInfo:info\)?fromRec=false](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/21000017520000000190_1/(lotInfo:info)?fromRec=false) (дата обращения: 10.01.2026).

³ Информационная система государственно-частного партнёрства // URL: <https://ppp.ecc.kz/ru/register/supplierreg> (дата обращения: 10.01.2026)

⁴ База проектов «Росинфра» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/base-projects> (дата обращения: 10.01.2026).

представленной на сайте информации инвестор редко может сделать вывод о целесообразности участия в проекте, поскольку содержательно она существенно ограничена — карточка конкретного проекта с основной информацией, как правило, едва заполнена, что может быть обусловлено отсутствием формального закрепления данного реестра в законе и, соответственно, обязанности партнеров предоставлять соответствующую информацию. Кроме того, инвесторы могут не знать о «Росинфре», поскольку АНО «Национальный Центр ГЧП» не указана в законе в качестве субъекта ведения реестра СГЧП/СМЧП, в отличие, например, от подхода, изложенного в Законе о ГЧП Республики Казахстан (п. 6-2 ст. 1, ст. 26-1), предполагающего наличие оператора веб-портала ГЧП в виде юридического лица, определяемого центральным уполномоченным органом по государственному планированию¹.

Согласно ФЗ «О ГЧП» существует несколько видов публичных реестров²: реестры заключенных соглашений, которые ведутся, соответственно, Минэкономразвития РФ (п. 8 ч. 2 ст. 16 ФЗ «О ГЧП»), органом исполнительной власти субъекта РФ, определенным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (п. 6 ч. 2 ст. 17 ФЗ «О ГЧП»), органом местного самоуправления, определенным главой муниципального образования (п. 5 ч. 2 ст. 18 ФЗ «О ГЧП»). При этом в 2024 г. также был создан новый реестр — реестр обязательств, возникающих при исполнении СГЧП/СМЧП/КС (ст. 17.1.), который ведется Министерством финансов РФ. Таким образом, с учетом количества субъектов РФ (89 — ст. 65 Конституции РФ) и муниципальных образований в РФ (17051 — по данным Росстата на 1 января 2025 г.)³ фактически реестров с информацией в сфере ГЧП/МЧП создано более 17140, что, как полагаем, излишне и нецелесообразно, поскольку может парадоксальным образом снизить

¹ Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 23 января 2023 г. № 20 «Об определении оператора веб-портала государственно-частного партнерства» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32442634 (дата обращения: 10.01.2026).

² То есть тех реестров, которые ведут органы публичной власти.

³ Сайт Росстата // URL: http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm_2025.xlsx (дата обращения: 10.01.2026).

доступность информации ввиду ее разрозненности, дублированности, запутанности и переизбытка¹.

Представляется, необходимо объединение всего массива публичных реестров в сфере ГЧП/МЧП в рамках создания единого публичного реестра. В частности, в настоящее время реестр Минэкономразвития РФ содержит ограниченную информацию по минимуму критериев (наименование проекта, субъект РФ, реквизиты, сроки, стороны и статус реализации соглашения, вид, адрес и стоимость объекта) и обновляется раз в год — последняя его версия размещена по состоянию на 31 декабря 2024 г.², что не является транспарентным решением для инвесторов и аналитическо-оценочной деятельности органов публичной власти. В этой связи следует преобразовать реестр Минэкономразвития РФ, сделав его единым открытым для общественности реестром с информацией о СГЧП/СМЧП федерального, субъектового и местного уровней, что потребует координированной передачи информации органами публичной власти. Необходимо перевести его актуализацию в режим ежедневного обновления с возможностью поиска проектов (в том числе уже реализованных) по множеству гибких критериев. Оператором реестра следует назначить либо непосредственно Минэкономразвития РФ, либо АНО «Национальный Центр ГЧП» с учетом его предыдущего аналогичного опыта. Первый подход реализован в Законе о ГЧП Туркменистана: Кабинет Министров Туркменистана устанавливает порядок ведения реестра проектов ГЧП (ст. 7), а ведет данный реестр уполномоченный орган (ст. 8). В случае реализации второго подхода координацию ведения реестра АНО «Национальный Центр ГЧП» следует закрепить за Минэкономразвития РФ.

¹ Пример субъектового реестра — реестр реализуемых в Пермском крае СГЧП, СМЧП, который ведется Министерством экономического развития и инвестиций Пермского края. См.: Реестр реализуемых соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве по состоянию на 01 января 2025 года URL: <https://economy.permkrai.ru/dokumenty/347649/> (дата обращения: 10.01.2026).

² Мониторинг проектов в сфере государственно-частного партнерства // URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp/ (дата обращения: 10.01.2026).

2.4. Публично-правовое обеспечение баланса публичных и частных интересов в сфере государственно-частного партнерства: состояние и способы совершенствования

Публично-правовое обеспечение баланса публичных и частных интересов (интересов властных и невластных субъектов административного права в сфере ГЧП) в процессе заключения и реализации СГЧП является одним из фундаментальных и важнейших условий нормального функционирования исследуемого субинститута.

ГЧП, по справедливому мнению С.В. Шорохова, «представляет собой механизм согласования интересов государства и субъектов предпринимательской деятельности в рамках реализации общественно значимых проектов, направленных на достижение целей публичного управления»¹. Однако ключевые направления реализации данного механизма применительно к ГЧП указанным исследователем не определены и не исследованы.

Считаем, что принцип баланса публичных и частных интересов имеет существенное значение для административного права в целом и для ГЧП в частности. Во-первых, исследуемый принцип формализован в зарубежных законах о ГЧП, например, Республики Беларусь (ст. 3), Туркменистана (п. 4 ст. 4), а также в Модельном законе СНГ «О публично-частном партнерстве» (ст. 4). При этом следует согласиться с тем, что «В большинстве стран со специальным регулированием публично-частного партнерства соответствующие законы закрепляют строгий баланс частных и публичных интересов, однако в некоторых странах (Сербия, Китай) данный баланс значительным образом смещается в сторону публичных интересов, что обеспечивается дополнительными принципами, возможностями и гарантиями для публичного субъекта»². Во-вторых, понимание принципа баланса публичных и частных интересов (баланса частных и публичных

¹ Шорохов С.В. Концессионное соглашение как форма публичного управления: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. С. 3.

² Красильников М.В. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты // Научные известия. 2017. № 7. С. 40.

интересов, баланса интересов) имеет разные подходы в доктрине, в том числе с учетом специфики сферы его реализации. Так, К.А. Писенко определено понятие баланса интересов в сфере административно-правового антимонопольного регулирования «как планируемого результата согласования публичного интереса защиты конкуренции с базовыми публичными интересами ..., а также с частными интересами»¹. В.П. Уманская справедливо определяет, что «особая роль в достижении баланса публичных и частных интересов принадлежит административному праву, поскольку именно оно призвано своими нормами регулировать общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления при взаимодействии государства и общества»², обеспечение данного баланса усложняется отсутствием кодифицированного административного законодательства: «основные принципы, обеспечивающие баланс публичных и частных интересов, формально не находят должного правового закрепления», а также отмечает, что «в реальной жизни баланс публичных и частных интересов зачастую достигается при участии судебной системы»³. Представляется, вышеизложенное актуально и для сферы ГЧП/МЧП⁴.

Полагаем, принцип баланса публичных и частных интересов, реализуемый в сфере ГЧП, — это такое состояние данных интересов, которое достигается в результате их согласования и обеспечения в процессе государственного управления (при принятии решений органами исполнительной власти), что выражается не только в основанной на законе наиболее полной реализации публичного интереса (приоритет) и частного интереса, формы которой разнообразны (обеспечение надлежащего осуществления полномочий публичного

¹ Писенко К.А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дисс. ... док. юрид. наук. М. 2018. С. 23-24.

² Уманская В.П. Баланс публичных и частных интересов в государственном управлении // Федерализм. 2017. № 1 (85). С. 95.

³ Уманская В.П. Баланс публичных и частных интересов в административном праве // Власть Закона. 2017. № 1 (29). С. 71, 74.

⁴ См. подробнее: Ушаков Р.М. Система принципов государственно-частного партнерства: публично-правовой аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2025. Т. 21. № 6. С. 222.

партнера, прав частного партнера и др.), но и в их финансовой эквивалентности, материальных и иных гарантиях частному партнеру со стороны властного субъекта административного права как лица, имеющего и применяющего полномочия и прерогативы, что включает финансовую удовлетворенность частных интересов в случае их нарушения или ограничения властной стороной. При этом использование прерогатив предполагается в случаях, обусловленных объективной общественной необходимостью. Ограничение частных интересов допускается лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты публичных интересов (национальной безопасности, общественного порядка, здоровья населения и др.). Таким образом, баланс не базируется на механическом равенстве интересов партнеров, но происходит их определенное выравнивание, в том числе в рамках реализации механизмов компенсации (гарантий) частному партнеру (ст. 15 ФЗ «О ГЧП») в случае нарушения или ограничения его прав и законных интересов вследствие использования полномочий и прерогатив властным субъектом административного права или его незаконных действий¹.

Полагаем, что закрепление данного принципа в качестве формального не является обязательным, поскольку общая обязанность по обеспечению баланса интересов лежит на государстве / муниципальном образовании как выразителе интересов общества, представители которых должны следить за недопущением ущемления как частного, так и публичного интересов. В данном ключе противоположным понятием является дисбаланс публичных и частных интересов, исключение которого — цель административно-правового регулирования. Как справедливо отметил А.Б. Зеленцов, из права административного принуждения административное право «должно стать правом, обеспечивающим в сфере публичного управления справедливый *баланс интересов государства и частных лиц*»². Тем самым административно-правовое регулирование направлено на

¹ См. подробнее: Там же.

² Зеленцов А.Б. К вопросу о неравенстве сторон в административном правоотношении. С. 43.

исключение дисбаланса публичных и частных интересов посредством применения административно-правовых средств¹.

Но достаточно ли представлены и защищены публичные интересы в процессе заключения и реализации СГЧП? Представляется, что 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. Каждое из них следует проанализировать в целях выявления существующих дисбалансов и выработки предложений по их устранению.

Во-первых, существующие дисбалансы в обеспечении публичных и частных интересов обусловлены проблемами правоприменения в сфере ГЧП, определяющими необходимость совершенствования публично-правовых обязательств частного партнера.

В судебной практике указывается на ненадлежащее выполнение частным партнером принятых обязательств, его банкротство и замену, что может иметь проблемы с передачей соответствующих прав и обязанностей новому частному партнеру² и, по существу, ущемляет реализацию публичных интересов.

Наиболее репрезентативным примером нарушения публичных интересов на практике выступает неоднократное затягивание сроков строительства и повышение стоимости семи поликлиник в Новосибирске по проекту ГЧП³. Частному партнеру было вынесено предостережение из-за отставания в

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Система принципов государственно-частного партнерства: публично-правовой аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2025. Т. 21. № 6. С. 222.

² Решение Арбитражного суда Республики Саха от 17 сентября 2021 г. по делу № А58-5526/2021 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/FbpLG0cc4wdJ/> (дата обращения: 06.03.2026).

³ В Новосибирске на достройку поликлиник по ГЧП направят 3,5 млрд рублей // URL: <https://vademec.ru/news/2025/05/06/v-novosibirske-na-dostroyku-poliklinik-po-gchp-napravyat-3-5-mlrd-rublej/> (дата обращения: 06.03.2026).

строительстве двух из семи поликлиник¹. В итоге публичный партнер разрешил завершить строительство, продлив соответствующие сроки².

Дисбаланс в обеспечении публичных интересов следует и из действий публичного партнера: на практике отмечаются попытки нарушения принципа конкуренции при отборе частного партнера³.

Проблемой является нарушение частных интересов в рамках ненадлежащего выполнения обязательств публичным партнером. В частности, как пример, — предоставление частному партнеру для реконструкции здания, фактически используемого другими лицами под хозяйственные нужды⁴. Изложенное привело к расторжению договора⁵.

Сходные правоприменительные проблемы, связанные, как правило, с бездействием невластной стороны, присущи и КС: например, в Новосибирске было возбуждено уголовное дело из-за срыва сроков сдачи 6 школ по КС⁶, в Хабаровске был приговорен концессионер по делу о хищении при исполнении КС⁷, отмечается затягивание сроков строительства объектов ТКО по КС⁸, из практики следует, что

¹ Прокуратура: группа «ВИС» отстаёт по срокам возведения двух поликлиник в Новосибирске // URL: <https://vademec.ru/news/2023/05/18/prokuratura-gruppa-vis-otstaet-v-vozvedenii-dvukh-poliklinik-v-novosibirske/> (дата обращения: 06.03.2026).

² В Новосибирске просроченную ГЧП-поликлинику на Степной разрешили строить еще год // URL: <https://newsib.net/novosti/v-novosibirske-prosrochennuyu-gchp-polikliniku-na-stepnoj-razreshili-stroit-eshhe-god.html> (дата обращения: 06.03.2026); Возведение ГЧП-поликлиники на Степной в Новосибирске продлено еще на год // URL: <https://nsk.aif.ru/society/vozvedenie-gchp-polikliniki-na-stepnoy-v-novosibirske-prodleno-eshche-na-god> (дата обращения: 06.03.2026).

³ Например: Решение Федеральной антимонопольной службы России № от 30 июля 2019 года № 1-11-161/00-22-18 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/564060797> (дата обращения: 06.03.2026).

⁴ Инвестор настоял на вскрытии // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6148036> (дата обращения: 06.03.2026).

⁵ Нижегородское правительство расторгло договор ГЧП по созданию морга // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7976250> (дата обращения: 06.03.2026).

⁶ Из-за срыва сдачи школ по концессии возбуждено уголовное дело // URL: <https://nsk.rbc.ru/nsk/15/05/2024/66447af59a79478a899df2e7> (дата обращения: 06.03.2026).

⁷ Забайкальского концессионера Станислава Неверова отправили в колонию за мошенничество // URL: <https://www.chita.ru/text/criminal/2025/05/12/75446516/> (дата обращения: 06.03.2026).

⁸ Мусоросортировочные комплексы и полигоны в Дагестане никак не достроят. Прокуратура предупреждает Правительство Дагестана о возможном срыве сроков строительства // URL: <https://chernovik.net/news/musorosortirovochnye-kompleksy-i-poligony-v-dagestane-nikak-ne-dostroyat-prokuratura> (дата обращения: 06.03.2026); В Дагестане к 2025 году построят три мусоросортировочных комплекса // URL: <https://kavkaz.rbc.ru/kavkaz/freenews/6718d1729a794703df67ac2a> (дата обращения: 06.03.2026).

обстоятельство, риск изменения которого несет соответствующий концессионер, составляет предпринимательский риск и не является основанием для корректировки существенных условий КС¹. Указанное отражает «родственный» характер ГЧП и концессий и близкие недостатки законодательства и правоприменения.

Как следует из анализа вышеприведенной практики, в существующей модели правовой регламентации ГЧП частный партнер относится к своим обязательствам как к обычным частноправовым, без должной степени дисциплины и понимания значимости реализации публичных интересов — и это при том условии, что объект СГЧП, как правило, передается в собственность частному партнеру, что предполагает наложение на него повышенных социальных обязательств — как по время реализации СГЧП, так и после. Резкое прекращение СГЧП не влечет оценку возможной публичной опасности (вреда) и специализированных административно-правовых санкций, а сами гарантии публичных интересов не включают обязательств частного партнера по обеспечению непрерывности его деятельности (в отличие от КС). Полагаем, что прекращение СГЧП должно допускаться только после установления публичным партнером данной объективной возможности, реализуемой без ущерба предоставлению общественным благам (публичным интересам²).

В свете вышеизложенного проблемой является отсутствие закрепления в ФЗ «О ГЧП» обязательств частного партнера по обеспечению качества и доступности публичных услуг, работ и товаров, бесперебойности (непрерывности) их реализации. Опираясь на содержание ч. 2 ст. 8 ФЗ «О КС», регламентирующей вопросы прав и обязанности концессионера и концедента, полагаем целесообразным по аналогии в ч. 11 ст. 12 ФЗ «О ГЧП», посвященной условиям соглашения, формально отразить в пунктах такие публично значимые признаки,

¹ Например: Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 27 мая 2021 г. по делу № А47-16699/2020 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/BZcwLNtB1YNR/> (дата обращения: 06.03.2026).

² В частности, на примере проекта ГЧП по обеспечению функционирования объекта в сфере здравоохранения следует заключить, что неограниченное право на прекращение СГЧП нарушит нормальный ход предоставления медицинских услуг.

как обязательство частного партнера: а) обеспечивать при осуществлении деятельности, предусмотренной соглашением, возможность получения потребителями соответствующих товаров, работ и услуг¹ и их качество; б) осуществлять деятельность, предусмотренную соглашением, и не прекращать (не приостанавливать) эту деятельность без согласия публичного партнера, за исключением случаев, предусмотренных частью 5 статьи 13 настоящего Федерального закона, а также положениями иных нормативных правовых актов²; в) заключить с ресурсоснабжающими организациями договоры поставки энергетических ресурсов, потребляемых при исполнении соглашения, а также оплачивать указанные энергетические ресурсы; г) использовать (эксплуатировать) объект СГЧП/СМЧП в целях и в порядке, которые установлены данным соглашением; д) предоставлять потребителям установленные федеральными законами, законами субъекта РФ, нормативными правовыми актами органа местного самоуправления льготы, в том числе льготы по оплате услуг и товаров, в случаях и в порядке, которые установлены СГЧП/СМЧП.

Таким образом, отсутствие формального закрепления предложенных выше положений в ФЗ «О ГЧП» вносит дисбаланс в защиту публичных интересов и является непоследовательным в условиях отражения сходных положений в ФЗ «О КС», регулирующем концессии, телеологически и содержательно сходных с ГЧП/МЧП, что порождает пробел в регламентации отношений и необоснованно разные требования к обязательствам частного партнера/концессионера по обеспечению доступности, качества и бесперебойности реализуемых ими публичных услуг, работ и товаров. В целом, текущая редакция ФЗ «О ГЧП» имеет слишком мягкий характер относительно публично-правовых обязательств частного партнера, несмотря на общий публично-правовой характер закона и функций, на хозяйственное осуществление которых ориентирована деятельность частного партнера.

Предложенная выше корректировка ч. 11 ст. 12 ФЗ «О ГЧП» более полно

¹ Отражение признака доступности.

² Отражение признака непрерывности.

определил публично-правовые обязательства частного партнера, направленные на обеспечение блага пользователей публичной инфраструктуры и потребителей публичных услуг и товаров, усилит формальную основу административно-договорного содержания СГЧП, позволит обеспечить публичные интересы при реализации проектов, что особенно актуально в условиях тенденции сближения с концессионным законодательством и общей сервисной направленности ФЗ «О ГЧП», и при этом опирается на зарубежный опыт. В частности, ПЧП определяется Э.В. Талапиной на основе анализа законодательства Франции как способ управления публичными службами коммерческого характера¹, при этом публичные службы опираются на принципы (законы Ролана) и включают принцип равенства и продолжаемость (непрерывность), то есть функционирование данных служб не предполагает приостановки².

Во-вторых, в контексте обеспечения баланса публичных и частных интересов предлагается разграничить два уровня юридической ответственности в сфере ГЧП: частноправовую (гражданско-правовую) и публично-правовую (административную, финансово-правовую, уголовно-правовую), определив источник (договор, закон), природу и содержание данной ответственности:

1. Частноправовая ответственность является следствием нарушения условий СГЧП, влекущих последствия имущественного характера и реализацию соответствующих частноправовых мер (в том числе применение неустойки, осуществление удержания имущества, возмещения убытков), регламентируется положениями ГК РФ и условиями данного СГЧП.

2. Публично-правовая ответственность регулируется, в том числе, КоАП РФ³, УК РФ, НК РФ, БК РФ, вводится для защиты публичных интересов за неисполнение обязательств СГЧП, имеющих высокое социальное значение, и распространяется на стороны СГЧП, а также на широкий круг других субъектов ГЧП, участвующих в административно-правовых и иных публично-правовых

¹ Талапина Э.В. Указ соч. С. 136-151.

² Там же. С. 143.

³ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

отношениях ГЧП. Такая двухуровневая конструкция позволяет преодолеть возможное противоречие между гражданско-правовыми средствами, отраженными в СГЧП¹, и его публично-правовым содержанием: юридическая ответственность для субъектов правовых отношений ГЧП дифференцируется на устанавливаемую в ГК РФ и в СГЧП (частноправовая), и на формализованную в КоАП РФ, УК РФ, НК РФ, БК РФ (публично-правовая).

Таким образом, каждый вид юридической ответственности имеет собственные основания наступления, порядок реализации и меры наказания. Если нарушение влечет публично значимые последствия, например, в рамках деятельности частного партнера при нарушении «установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию» (ст. 9.5 КоАП РФ), возникает основание для публично-правовой ответственности, в частности, административной. Если правонарушение затрагивает имущественные интересы, например, публичного партнера в рамках некачественного выполнения строительных работ, то применяется гражданско-правовая ответственность в рамках соглашения и ГК РФ. Данный подход позволяет квалифицировать действия субъектов в сфере ГЧП, влекущие разные последствия с точки зрения нарушения публичных и частных интересов, как, например, договорное гражданско-правовое нарушение (в том числе с взысканием неустойки), административное или иное правонарушение. При этом реализуются разные функции: компенсационная (восстановление имущественных прав) и превентивно-публичная (защита общезначимых благ).

Предложения по совершенствованию административно-правовой ответственности субъектов административного права в сфере ГЧП (партнеров) в контексте обеспечения баланса публичных и частных интересов. В отечественном законодательстве нет специализированных для ГЧП составов правонарушений в рамках кодексов, регламентирующих публично-правовую

¹ Применение частноправовых средств в рамках СГЧП (взыскание неустойки, возмещение убытков и др.) выполняет вспомогательную функцию для обеспечения публичных интересов и укрепления мотивации частного партнера вступать в соответствующие административно-правовые отношения ГЧП.

ответственность. В частности, в КоАП РФ есть лишь общие (неспециализированные) по отношению к ГЧП статьи, посвященные регламентации возможных административных правонарушений, применимые к должностным лицам властного субъекта административного права в сфере ГЧП (публичного партнера) или к ответственным лицам частного партнера (например, ст. 2.4., ст. 5.59., ст. 9.4. и др.)¹. Однако данные статьи не охватывают в полной мере особенности сферы ГЧП, не учитывают сложность и значимость административно-процедурного сопровождения деятельности партнеров, возможные негативные последствия их бездействия для потребителей, риски в реализации полномочий властного субъекта административного права. Существующие в КоАП РФ неспециализированные статьи не обеспечивают в достаточной мере защиту от действий (бездействия) партнеров, приводящих к неполной реализации функций органов исполнительной власти, нарушающих бесперебойность, доступность и качество публичных услуг, работ, товаров, что посягает на интересы потребителей.

В частности, обеспечение баланса публичных и частных интересов требует распространения административной ответственности на публичного партнера за нарушения организации административно-процедурного сопровождения проектов ГЧП. В настоящее время неисполнение/неполное исполнение публичным партнером обязательств по соглашению, их недостаточное организационное обеспечение (непредоставление земельного участка частному партнеру, несвоевременное утверждение документации, затягивание процедур согласования и др. — например, как в вышеупомянутом случае из практики при строительстве морга в Нижегородской области, когда частному партнеру было предоставлено для реконструкции здание, фактически используемое другими лицами под хозяйственные нужды², что повлекло невозможность реализации СГЧП), как правило, не имеют административно-правовой оценки и последствий. Вместе с тем такие действия (бездействия) нередко блокируют реализацию проектов ГЧП, что

¹ Аналогично отсутствуют специализированные для ГЧП составы правонарушений в УК РФ, в НК РФ и БК РФ.

² Инвестор настоял на вскрытии // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6148036> (дата обращения: 06.03.2026).

равносильно неисполнению функций, возложенных на органы исполнительной власти.

В свете вышеизложенного, полагаем, необходимо обеспечить полноценную защиту публичных интересов в КоАП РФ, формализовав специализированные для ГЧП составы административных правонарушений при одновременном развитии механизмов контроля публичного партнера за исполнением СГЧП/СМЧП:

— В КоАП РФ формализованы специальные статьи для сферы закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 7.30.1., 7.30.2.), в отношении государственного оборонного заказа (ст. 7.30.3.), в отношении закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (7.30.4.), *а аналогичные статьи для ГЧП отсутствуют — и это с учетом его публичной значимости, сопоставимой с государственными закупками, и сходным механизмом реализации административных процедур.* Поскольку СГЧП является административным договором, посредством которого реализуются публичные услуги, работы и товары, и с учетом того, что нарушения в исследуемой сфере могут иметь масштабные негативные последствия для органов исполнительной власти и населения, полагаем, необходимы специальные меры административной ответственности за нарушение порядка его заключения, исполнения, изменения и расторжения. В этой связи предлагается ввести в главу 7 КоАП РФ новую статью в следующей редакции:

«Статья 7.30.7. Нарушение порядка заключения, исполнения, изменения и расторжения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве

1. Заключение соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве (далее в настоящей статье — соглашение) с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами в сфере государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства, в том числе с нарушением порядка формирования конкурсной документации или установленных сроков, —

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч рублей до двухсот тысяч рублей.

2. Уклонение публичного партнера от заключения соглашения по результатам конкурса либо уклонение частного партнера, признанного победителем конкурса, от заключения соглашения –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч рублей до ста тысяч рублей.

3. Неисполнение или ненадлежащее исполнение публичным партнером обязательств, предусмотренных соглашением, повлекшее срыв его реализации или неполную реализацию, в том числе непредоставление частному партнеру земельного участка, лесного участка, водного объекта, участка недр в установленный срок, —

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч рублей до двухсот тысяч рублей.

4. Неисполнение или ненадлежащее исполнение частным партнером обязательств, предусмотренных соглашением, выразившееся в необеспечении доступа потребителей к объекту соглашения, услугам, товарам в соответствии с соглашением или нормативными правовыми актами, либо в необоснованном отказе в предоставлении услуги, товара, или в установлении платы за них выше предельного уровня, предусмотренного соглашением или нормативными правовыми актами, либо в непредоставлении нормативно установленных льгот потребителям, либо в снижении качества предоставляемых услуг, производимых товаров, выполняемых работ ниже показателей, установленных соглашением, техническими регламентами, стандартами или иными обязательными требованиями, либо в нецелевом использовании объекта соглашения, выразившемся в использовании объекта или его части для деятельности, не предусмотренной соглашением, если такое использование повлекло существенное

нарушение прав и законных интересов граждан или создало угрозу причинения вреда их жизни и здоровью, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч рублей до двухсот тысяч рублей.

5. Неисполнение или ненадлежащее исполнение частным партнером обязательств, предусмотренных соглашением, выразившееся в использовании объекта или его части для деятельности, не предусмотренной соглашением, повлекшее причинение вреда жизни или здоровью граждан либо возникновение чрезвычайной ситуации техногенного характера, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот тысяч рублей до пятисот тысяч рублей.

6. Повторное совершение деяний, предусмотренных частями 3 и 4 настоящей статьи, в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста пятидесяти тысяч рублей до трехсот тысяч рублей.

7. Изменение условий соглашения, если возможность изменения таких условий соглашения не предусмотрена законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами в сфере государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч рублей до трехсот тысяч рублей.

8. Замена частного партнера с нарушением порядка, установленного законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами в сфере государственно-частного партнерства, муниципально-частного

партнерства, в том числе передача прав и обязанностей по соглашению лицу, не соответствующему требованиям, предъявляемым к частным партнерам, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до восьмидесяти тысяч рублей.

9. Расторжение соглашения с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами в сфере государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства, в том числе односторонний отказ от исполнения соглашения при отсутствии предусмотренных законом или соглашением оснований, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч рублей до трехсот тысяч рублей.

Примечание. Положения настоящей статьи применяются к соглашениям, заключенным в соответствии с Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве.».

Данная статья сконструирована с учетом структуры ст. 7.30.2 КоАП РФ и согласована с ней в части санкций, что обеспечивает единообразие подходов к ответственности за нарушения в сфере государственных закупок и ГЧП. *В данной статье отражены, в том числе, специализированные меры административной ответственности для частного партнера в случаях существенного вреда нормальному ходу осуществления функций органов исполнительной власти, что повлекло негативные последствия для населения (потребителей), а также для публичного партнера за нарушения организации административно-процедурного сопровождения проектов ГЧП/МЧП.* Дифференциация санкций по частям (первичное нарушение, повторное, с тяжкими последствиями) позволяет применять меру воздействия, соразмерную тяжести правонарушения, с учетом того, что нарушения в сфере ГЧП/МЧП носят длящийся характер и могут выражаться в систематическом снижении качества и доступности публичных благ. Данная статья необходима в том числе в целях предотвращения нарушений, создающих угрозу жизни, здоровью или безопасности граждан, укрепляя стимулы

к надлежащему выполнению публично-правовых обязательств частным партнером. Таким образом, предлагаемая статья направлена на законодательное обеспечение баланса публичных и частных интересов: партнеры получают исчерпывающие критерии публично-значимых нарушений и нормативно определенные санкции, а потребители — эффективный механизм защиты доступности и качества соответствующих публичных благ.

— Оператор электронной площадки — важнейший субъект в системе организации открытого конкурса на право заключения СГЧП/СМЧП¹, однако законодательство о ГЧП/МЧП не учитывается при нарушении правил документооборота в положениях статьи 7.30.6. КоАП РФ («Нарушение оператором электронной площадки, оператором специализированной электронной площадки установленных порядков проведения закупок, ...»). Отражено только нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок, в сфере закупок отдельными видами юридических лиц, и обязательных торгов в электронной форме. Изложенное явно недостаточно, поскольку сходные конкурсные административные процедуры применяются к ГЧП/МЧП в рамках единой электронной площадки при участии того же субъекта — оператора электронной площадки, что предполагает отражение и законодательства о ГЧП/МЧП в данной статье.

— Проблемой является неприменимость к контролю, осуществляемому публичным партнером в ГЧП, таких статей из главы 19 КоАП РФ, как 19.4., 19.4.1., 19.5., 19.7. Следует отразить в субъектном составе данных статей публичного партнера как лица, осуществляющего контроль в отношении реализации СГЧП/СМЧП, укрепив, благодаря соответствующим защитным мерам, нормальный ход реализации его полномочий.

¹ Постановление Правительства РФ от 29 февраля 2024 г. № 246 «О требованиях при проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве в электронной форме» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 29.02.2024.

— Целесообразна адаптация существующих административных составов с учетом особенностей отдельных сфер реализации ГЧП, в частности, в 5 параграфе 2 главы обосновывается введение административной ответственности частного партнера за сокрытие информации об инцидентах технической и информационной безопасности и (или) несоблюдение установленных требований в данной сфере, повлекшее определенный ущерб — в рамках введения новой ч. 8 в ст. 13.12. КоАП РФ¹.

— В соответствии с ч. 1 ст. 14 ФЗ «О ГЧП» публичным партнером осуществляется контроль исполнения соглашения в целях выявления нарушений частным партнером его условий, а также предотвращения таких нарушений. Предусмотрен плановый и внеплановый порядок его реализации, установлено, что «перечень выступающих на стороне публичного партнера государственных органов и юридических лиц, а также их полномочия при осуществлении контроля за исполнением соглашения предусматриваются соглашением», конкретизированы структурно-содержательные требования к акту о результатах контроля и определено, что если частным партнером не устранены ранее выявленные нарушения, то публичный партнер вправе применить к нему меры ответственности, предусмотренные соглашением (п. 5, 6, 7, 8, 9, 20-26 Правил осуществления публичным партнером контроля за исполнением СГЧП и СМЧП)². Тем самым акт о результатах контроля выступает формой фиксации исполнения/нарушения исполнения СГЧП/СМЧП. При этом данный контроль (перечень уполномоченных лиц, полномочия, меры ответственности) ограничен условиями СГЧП/СМЧП.

Полагаем, следует рассмотреть вопрос формализации механизма обратного принудительного выкупа публичным партнером объекта инфраструктуры, реализуемого в ходе и по результатам проведения им контроля исполнения

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 77.

² Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 365.

СГЧП/СМЧП при систематическом нарушении частным партнером доступности и качества публичных услуг и товаров в рамках применения статьи, предложенной выше к введению в КоАП РФ (7.30.7.).

Таким образом, система вышеуказанных предложений направлена на формирование специального режима административного контроля и юридической ответственности в сфере ГЧП, который характеризуется: а) разграничением оснований и мер административной ответственности по объекту посягательства в рамках предложенной к введению новой статьи / коррекции существующих в КоАП РФ статей, б) наличием и развитием досудебного административного механизма реагирования — контроля публичного партнера за реализацией СГЧП, в) симметричным распространением административно-правовых санкций, то есть на обе стороны СГЧП. Введение предложенных административных составов направлено не только на устранение пробелов в законодательстве, но и на обеспечение баланса публичных и частных интересов. Частный партнер получает более глубокую защиту собственных интересов от возможных нарушений со стороны государственной администрации, публичный партнер — эффективные инструменты защиты публичных интересов, не подменяющие договорную дисциплину административным принуждением, а дополняющие ее там, где частноправовые санкции недостаточны в силу их компенсаторной природы, конечные бенефициары (потребители) — гарантии доступности и качества публичных услуг, работ и товаров.

В-третьих, следует выделить три ключевые взаимосвязанные группы публично-правовых отношений, имеющих выраженную финансовую составляющую и значимых для обеспечения баланса публичных и частных интересов:

1. Первая группа — общественные отношения по формированию и исполнению бюджетных обязательств, возникающих из СГЧП, заключение которого влечет возникновение расходного обязательства публичного партнера на весь срок действия соглашения. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в данном случае предполагает нахождение оптимального соотношения

между интересами частного партнера, ориентированного на стабильность и предсказуемость бюджетного финансирования, а также — нередко — на покрытие публичным партнером рисков удорожания проекта ГЧП, и интересами публичного партнера, принимающим долгосрочные бюджетные обязательства на годы (десятилетия) при учете рисков для публичных финансов в случае неблагоприятного развития проекта ГЧП (удорожание, судебные споры, необходимость досрочного расторжения). При этом публичный партнер не заинтересован принимать на себя в последующем, после согласования условий и принятия СГЧП, не запланированные экономические риски от частного партнера.

2. Вторая группа — общественные отношения, связанные с формированием платы пользователей (тарифов) за услуги, предоставляемые с использованием объекта ГЧП. Указанные тарифы должны быть экономической обоснованы (установлены не произвольно) и обеспечивать доступность услуг для потребителей: с одной стороны, интересы потребителей направлены на сдерживание роста тарифов, с другой стороны, интересы частного партнера включают обеспечение доходности инвестированного им капитала. Данное противоречие может быть разрешено в рамках механизма минимального гарантированного дохода: пользователи не оплачивают полную стоимость услуги, а бюджет принимает на себя часть финансовых обязательств. Обеспечение баланса публичных и частных интересов предполагает в этом случае ответ на вопрос: насколько такое перераспределение является обоснованным с точки зрения социальной справедливости и бюджетной эффективности.

3. Третья группа — общественные отношения, связанные с мониторингом реализации СГЧП/СМЧП в рамках сбора информации о финансово-экономических показателях реализации соглашений, включая объем финансирования¹, а также с ведением Министерством финансов РФ реестра обязательств, возникающих при исполнении СГЧП/СМЧП/КС (ст. 17.1. ФЗ «О ГЧП»), при этом «учитываются

¹ Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 февраля 2021 г. № 40 «Об утверждении Порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 01.04.2021.

сведения, связанные с предоставлением субсидий и уплатой штрафов (неустоек) в результате заключения соглашений»¹. В целях обеспечения баланса публичных и частных интересов соответствующая информация, предоставляемая частным партнером и которая может составлять в том числе коммерческую тайну, должна запрашиваться не произвольно (по составу и срокам) и быть объективно необходимой для реализации интересов общества. То есть право частного партнера на информационную приватность при возникновении общественной необходимости должно ограничиваться в соответствии с принципом пропорциональности (соразмерности).

С первой группой общественных отношений неразрывно связан один из аспектов целевого назначения ГЧП: посредством реализации проектов ГЧП должен компенсироваться недостаток бюджетных средств. В частности, сербские исследователи ПЧП (D. Milenković, V. Đurić) справедливо отмечают, что реализация соответствующих проектов приводит к значительной экономии для государственных и местных органов власти². В материалах ТАСС справедливо указывается, что «Бюджетных средств явно недостаточно, поэтому привлечение частного капитала становится безальтернативным решением. Текущая практика это подтверждает: в 2024 году примерно 40% инфраструктурных инвестиций в стране поступило из внебюджетных источников»³.

Вместе с тем финансово-правовое обеспечение государственного управления в сфере ГЧП в рамках существующей конструкции ФЗ «О ГЧП» ограничивает полноценную реализацию публичных интересов. *Декларируемая в ФЗ «О ГЧП» цель привлечения инвестиций в экономику РФ (ч. 1 ст. 1), привлечения в экономику*

¹ Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2025 г. № 585 «О порядке ведения реестра обязательств, возникающих при исполнении концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве и соглашений о муниципально-частном партнерстве, и перечне сведений об обязательствах, возникающих при исполнении концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве и соглашений о муниципально-частном партнерстве» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 30.04.2025.

² Milenković D., Đurić V. Public-private partnership contracts and projects and their influence on the local economy development in Serbia // Law & Economy. 2022. V. 60. B. 4. Pp. 697.

³ Потенциал ГЧП: как финансируется социальная инфраструктура в России // URL: <https://tass.ru/ekonomika/24926655> (дата обращения: 10.01.2026).

частных инвестиций (п. 1 ст. 3), предполагающая снижение финансовой нагрузки на бюджетную систему, на практике оборачивается формированием долгосрочных бюджетных обязательств, нередко превышающих стоимость непосредственной реализации объекта инфраструктуры самим органом исполнительной власти, что противоречит сущности ГЧП. При этом по объективным причинам многие проекты ГЧП не способны обеспечить коммерчески приемлемую доходность в силу характеристик объекта СГЧП (например, объекты благоустройства территорий, как правило, не предполагают самоокупаемости) и его выраженной социальной направленности, а потому без бюджетного обеспечения частный партнер нередко не заинтересован в проекте ГЧП.

Формы финансового участия публичного партнера, введенные в 2024 г. в рамках новой ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП»¹, фактически допускают перенос большей части экономических рисков на бюджетную систему:

а) первая форма — капитальный грант, включает «финансирование на этапе создания объекта соглашения части расходов на создание объекта соглашения» (п. 1 ч. 1 ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП»);

б) вторая форма — плата публичного партнера — предполагает «возмещение и (или) финансовое обеспечение на этапе эксплуатации объекта соглашения части расходов частного партнера на создание объекта соглашения, расходов на эксплуатацию и (или) техническое обслуживание объекта соглашения» (п. 2 ч. 1 ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП»);

3) третья форма — минимального гарантированного дохода — предполагает, что частному партнеру возмещаются недополученные доходы от эксплуатации объекта соглашения в целях обеспечения минимального гарантированного дохода от эксплуатации соответствующего объекта соглашения (п. 3 ч. 1 ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП»), данная форма может осуществляться, «если соглашением предусмотрено

¹ Федеральный закон от 8 августа 2024 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 08.08.2024.

получение дохода от реализации производимых частным партнером товаров, выполнения им работ, оказания им услуг» (ч. 5 ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП»)¹.

Указанные законодательно определенные формы финансового участия публичного партнера — даже с учетом того, что софинансирование со стороны частного партнера является обязательным условием реализации проектов ГЧП — в отсутствие в ФЗ «О ГЧП» достаточных ограничителей собственного применения фактически трансформируют ГЧП из инструмента привлечения частных инвестиций в способ долгосрочного преимущественно бюджетного обеспечения проектов ГЧП, что создает дисбаланс в обеспечении публичных интересов: в ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП» не выработаны адаптивные правовые механизмы ограничения бюджетного участия в проектах ГЧП (в частности, не конкретизирована допустимая доля государства в проектном финансировании в зависимости от особенностей объекта СГЧП) и недопущения дальнейшего — в процессе их реализации — необоснованного повышения бюджетных обязательств в рамках перекладывания экономических рисков с частного партнера на публичного. По существу, общим правилом является не полное финансирование проекта частным партнером и не пропорциональное софинансирование проектов ГЧП партнерами, а именно существенное финансирование проекта публичным партнером, когда доля частного партнера является, напротив, незначительной. Тем самым повышенное финансовое участие публичного партнера в ФЗ «О ГЧП» допускается не только в отношении тех объектов СГЧП, где это объективно необходимо, но и в целом в отношении любого объекта СГЧП, без дифференциации данных объектов в зависимости от их социальной направленности и возможности самоокупаемости проекта ГЧП.

Необходимость совершенствования финансово-правового обеспечения государственного управления в сфере ГЧП обусловлена проблемами не только законодательства, но и правоприменения.

¹ Предназначена для социально значимых проектов ГЧП, не предполагающих достаточной и стабильной оплаты со стороны потребителей, например, в отношении объектов социальной инфраструктуры и др.

Наиболее репрезентативным примером ущемления публичных интересов на практике выступает неоднократное затягивание сроков строительства и повышение стоимости семи поликлиник в Новосибирске по проекту ГЧП: «Изначально предполагалось, что все объекты будут сданы одновременно в 2022 году, а предварительная смета была оценена в 7,4 млрд рублей. Позже сроки возведения поликлиник неоднократно смещались, а общая сумма инвестиций перевалила за 15 млрд рублей»¹. Изложенное имело ряд последствий: судебные разбирательства², поднятие вопроса о прекращении СГЧП³, вынесение предостережения частному партнеру из-за отставания в строительстве двух из семи поликлиник⁴. В итоге публичный партнер разрешил завершить строительство, продлив соответствующие сроки⁵. Полагаем, вышеизложенное иллюстрирует дисбаланс в обеспечении публичного интереса: публичный партнер неоднократно входит в положение частного партнера, способствуя его запросам (продлевая сроки и «закрывая» экономические риски, возложенные на него), что реализуется в ущерб обеспечению доступности и качества медицинской помощи для населения.

¹ В Новосибирске на достройку поликлиник по ГЧП направят 3,5 млрд рублей // URL: <https://vademec.ru/news/2025/05/06/v-novosibirske-na-dostroyku-poliklinik-po-gchp-napravyat-3-5-mlrd-rubley/> (дата обращения: 06.03.2026).

² Новосибирский Минздрав требует 55 млн рублей со строящей семь поликлиник группы «ВИС» // URL: <https://vademec.ru/news/2022/08/09/novosibirskiy-minzdrav-trebuets-55-mln-rubley-so-stroyashchey-sem-poliklinik-gruppy-vis/> (дата обращения: 06.03.2026); Новосибирский Минздрав смог взыскать с группы «ВИС» 600 тысяч рублей вместо 55 млн // URL: <https://vademec.ru/news/2023/06/05/novosibirskiy-minzdrav-smog-vzyskat-s-gruppy-vis-600-tysyach-rubley-vmesto-55-mln/> (дата обращения: 06.03.2026); Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 16 октября 2024 г. по делу № А45-17152/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8f9bc52d-e248-4009-ad69-4457c95eb5bb/2c316139-44ad-48df-9940-0d7867339ca3/A45-17152-2024_20241016_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 06.03.2026).

³ Новосибирский Минздрав намерен расторгнуть ГЧП по строительству поликлиники за 3 млрд рублей // URL: <https://vademec.ru/news/2024/05/29/novosibirskiy-minzdrav-nameren-rastorgnut-gchp-po-stroitelstvu-polikliniki-za-3-mlrd-rubley/> (дата обращения: 06.03.2026).

⁴ Прокуратура: группа «ВИС» отстаёт по срокам возведения двух поликлиник в Новосибирске // URL: <https://vademec.ru/news/2023/05/18/prokuratura-gruppa-vis-otstaet-v-vozvedenii-dvukh-poliklinik-v-novosibirske/> (дата обращения: 06.03.2026).

⁵ В Новосибирске просроченную ГЧП-поликлинику на Степной разрешили строить еще год // URL: <https://newsib.net/novosti/v-novosibirske-prosrochennuyu-gchp-polikliniku-na-stepnoj-razreshili-stroit-eshhe-god.html> (дата обращения: 06.03.2026); Возведение ГЧП-поликлиники на Степной в Новосибирске продлено еще на год // URL: <https://nsk.aif.ru/society/vozvedenie-gchp-polikliniki-na-stepnoy-v-novosibirske-prodleno-eshche-na-god> (дата обращения: 06.03.2026).

Другим примером существенного перекладывания финансовых рисков (рисков удорожания проекта) на публичного партнера является строительство перинатального центра в Санкт-Петербурге на основе ГЧП, в итоге отмененное в том числе из-за недостатка бюджетного софинансирования¹.

Аналогичные проблемы в реализации публичных интересов наблюдаются в Республике Татарстан. Изложенное следует из анализа материала интернет-газеты «Реальное время» (2026 г.), подготовленного по результатам обсуждения представителями соответствующих органов публичной власти проблем ГЧП, в частности, наиболее красноречивые тезисы:

1. «Действующий механизм государственно-частного партнерства в России предоставляет полную защиту инвестору, а все риски перекладывает на государство, указали на проблему на выездном заседании Комитета Госсовета Татарстана по экономике, инвестициям и предпринимательству...»².

2. «... в общем объеме инвестиций за три года доля частных вложений в республике резко упала с 87% до 19%, «то есть все это уходит на плечи государства, медленно и плавно перекладывается», заметила Талия Минуллина»³.

3. «... руководство Татарстана считает, что фактически нам дешевле самим построить за счет бюджета, чем нести риски за инвестора. ..., — пояснила Талия Минуллина»⁴.

4. «Мы должны и бизнесменов поддержать, и государство защитить, чтобы не тянуть одеяло в одну сторону. ... Нельзя все время тянуть из бюджета, в то же время мы должны поддерживать бизнес, чтобы это было обоюдно выгодно и полезно, — заметил Рягат Хусаинов»⁵.

Также справедливо отмечается (из анализа материала интернет-газеты «Реальное время» (2025 г.)), что:

¹ Перинатальный центр на Вавиловых не построят по ГЧП // URL: <https://www.fontanka.ru/2025/08/22/75853509/> (дата обращения: 06.03.2026).

² Минспорт РФ отправил Татарстан в бан по совместным проектам с бизнесом из-за срыва проекта ГЧП // URL: <https://realnoevremya.ru/articles/382469-gchp-predusmatrivaet-polnuyu-zaschitu-investora-a-vse-riski-neset-gosudarstvo> (дата обращения: 06.03.2026).

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

1. ««Доля ГЧП-инвестиций в общем объеме инвестиций в стране меньше 3%. По этому показателю сразу видно, что этот инструмент не используется. Может быть, надо его менять? Улучшать?» — призывала глава Агентства инвестиционного развития Татарстана Талия Минуллина ...»¹.

2. «Невысокий интерес к ГЧП-проектам она объяснила невыгодными условиями для регионов-доноров. Дотационные регионы легко идут на ГЧП-соглашения, так как долговая нагрузка все равно ляжет на «старшего брата» (то есть федеральный бюджет), а донору придется отвечать самому. «В схеме ГЧП получается так, что бюджет оказывается в наименее выгодном положении. Например, банк точно заработает с процентами, у инвестора вообще все тылы прикрыты — если что, то ему потери возместят из бюджета. А бюджет региона несет основную долю рисков»»².

Сходные проблемы финансово-правового обеспечения присущи концессии: «Правительством с условием доработки одобрен законопроект об учете в предельном размере участия публичной стороны бюджетных субсидий, которые предоставляются частному инвестору...», что осуществляется для противодействия «псевдоконцессиям», финансируемым полностью за счет бюджетных средств: «... в структуре многих концессий превалируют бюджетные расходы, а порой внебюджетные источники финансирования и вовсе отсутствуют»³.

Таким образом, вышеизложенное указывает на проблему законодательного обеспечения публичных интересов, *что выражается в том числе в значительном финансовом бремени, перекладывании на публичного партнера экономических рисков частного партнера в ущерб назначению ГЧП, направленному на привлечение частных денежных средств при обязанности у частного, а не публичного партнера просчитывать и в последующем нести данные риски. В результате бюджетная система принимает на себя большую часть данных рисков, а частный партнер выступает скорее в роли оператора, управляющего бюджетными*

¹ Минуллина — о ГЧП-проектах: «Может быть, с этим механизмом что-то не так?» // URL: <https://realnoevremya.ru/articles/359428-na-kazanskom-yuridicheskom-forume-obsudili-zakony-o-gchp/print> (дата обращения: 06.03.2026).

² Там же.

³ Концессиям посчитают субсидии // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8586579> (дата обращения: 16.04.2026).

средствами, нежели в качестве полноценного инвестора, что противоречит сущности ГЧП и сближает последнее с государственными закупками.

Возможность реализации в конкретных проектах ГЧП преимущественно публичного финансирования без привлечения значительных частных инвестиций является следствием ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП», содержащей положения, допускающие непропорционально низкое финансовое участие частного партнера: ч. 2 данной статьи устанавливает лишь формальный лимит — «Предельный размер финансового участия публичного партнера на создание объекта соглашения в формах, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, должен быть меньше общего размера расходов на создание объекта соглашения». Изложенное допускает бюджетное софинансирование расходов на создание объекта ГЧП в размере, например, 95% — в случае платы публичного партнера по п. 2 ч. 1 ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП»¹, и 80 % — в случае капитального гранта (ввиду прямого ограничения в п. 1 ч. 1 ст. 12.1 «О ГЧП»). При этом в данной статье отсутствует гибкое ограничение финансового участия публичного партнера с учетом особенностей конкретного объекта СГЧП и в целом регламентация порядка его действий при последующем удорожании проекта ГЧП.

В этой связи, полагаем, что для решения вышеуказанных проблем и в целях укрепления законодательного обеспечения публичных интересов следует:

— Конкретизировать в ч. 2 ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП» размер участия публичного партнера в создании объекта соглашения, установив предельный порог данного участия в размере 50 % расходов на создание объекта соглашения (справедливый размер в виду участия двух партнеров) и предусмотрев исключение для социальной инфраструктуры (в частности, объектов СГЧП/СМЧП в сферах здравоохранения, образования, спорта и др.), где допустима большая доля данных расходов. Изложенное необходимо в целях трансформации ГЧП/МЧП в действительно

¹ Где указано также, что осуществляется возмещение «расходов на эксплуатацию и (или) техническое обслуживание объекта соглашения», то есть объект может быть создан, а в дальнейшем обеспечены его эксплуатация и техническое обслуживание почти полностью за счет бюджетной системы при символических 5-10 % процентах вклада частного партнера.

выгодный для государства/муниципального образования правовой институт, основанный на привлечении частных средств.

— Ввести в ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП» новую часть, определяющую в качестве общего правила оставление (передачу) объекта инфраструктуры в публичной собственности при существенном удорожании проекта ГЧП/МЧП, возникшем в процессе его реализации и приводящем к повышению доли бюджетного финансирования выше установленной в ч. 1 и 2 данной статьи, *что осуществляется на основе решения публичного партнера при заявлении об этом частного партнера*. То есть допустить последующую переоценку проекта в целях определения судьбы объекта инфраструктуры — поскольку в таком случае большую часть расходов оплачивает государство/муниципальное образование, то, полагаем, и объект инфраструктуры должен оставаться за ним.

Кроме того, считаем, что для защиты интересов пользователей (населения) соответствующих публичных услуг и товаров, реализуемых в рамках исполнения СГЧП, необходимо, как было предложено выше, формальное отражение публично-правовых обязательств частного партнера по обеспечению доступности и повышения качества публичных услуг, работ, товаров, бесперебойности их реализации. При этом для обеспечения прав потребителей следует привязать получение бюджетных субсидий от публичного партнера к выполнению данных обязательств, поскольку в ст. 12.1 ФЗ «О ГЧП» финансирование публичным партнером привязано к факту создания, эксплуатации или технического обслуживания объекта соглашения, то соблюдение стандартов качества и доступности услуг и товаров не является юридическим условием для получения этих платежей в рамках данной статьи. Следствием этого возможно наступление ситуации, когда публичный партнер продолжает финансировать частного партнера даже при систематическом неисполнении последним социально значимых обязательств перед населением — вплоть до судебного расторжения СГЧП, что может осуществляться длительное время. Для устранения этого предлагается ввести в ст. 12.1 новую часть в следующем виде:

«7. Выплаты в рамках финансового участия публичного партнера в формах, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 настоящей статьи, осуществляются при условии подтверждения соответствия доступности и качества обеспечиваемых частным партнером услуг, работ, товаров требованиям, установленным соглашением и законодательством Российской Федерации, проверка которого выполняется в ходе контроля публичного партнера за исполнением соглашения. При выявлении публичным партнером несоответствия данных услуг, работ, товаров установленным требованиям начисление и выплата соответствующих платежей публичного партнера приостанавливаются на период до устранения нарушений».

Данная конструкция увеличивает защиту интересов потребителей и публичного партнера в рамках бюджетных правоотношений в сфере ГЧП: публичный партнер не вправе субсидировать частного партнера, если потребители не получают услуги, работы и товары надлежащего качества и доступности, что становится юридическим условием получения бюджетного финансирования и видоизменяет стимулы частного партнера.

Вместе с тем, учитывая, что в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. справедливо определено, что «необходимо развивать новые механизмы, обеспечивающие соблюдение экономических интересов частного партнера»¹, полагаем целесообразным рассмотреть вопрос введения гарантированных закупок публичного партнера продукции и услуг частного партнера в установленных законодателем случаях при заранее определенных сторонами цене и объемах. Например, в отношении отдельных объектов СГЧП/СМЧП, в том числе объектов электроэнергетики и промышленности, поскольку в случае временного отсутствия спроса со стороны потребителя производственные мощности будут простаивать, что повлечет издержки частного партнера. Реализация данной меры обеспечит дополнительную поддержку

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 04.02.2019.

публичных и частных интересов, усилит ориентацию ГЧП/МЧП на удовлетворение потребностей государства / муниципального образования и достижение целей стратегического планирования.

Таким образом, 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. Предлагаемые изменения направлены на укрепление нормативно-правовых основ баланса публичных и частных интересов в сфере ГЧП в рамках обеспечения интересов ключевых участников и выгодоприобретателей ГЧП — публичных партнеров, частных партнеров и потребителей.

Данные меры не предполагают существенного риска возникновения административных барьеров и снижения заинтересованности в ГЧП со стороны частного партнера, поскольку реализация его интересов и выполнение соответствующих публично-значимых обязательств обеспечены существенными встречными гарантиями государства, отраженными в ст. 15 ФЗ «О ГЧП», при этом сходные по масштабу гарантии отсутствуют у публичного партнера. Риск злоупотребления полномочиями в отношении частного партнера минимизируется распределением полномочий в сфере ГЧП между тремя группами субъектов административного права, а именно: с полномочиями общей (генеральной), специальной и оперативной (проектной) компетенции (см. параграф 2 главы 1) и многоступенчатым административным контролем в системе административно-правовых отношений ГЧП. Предлагаемые меры не создают новые административные барьеры, а дисциплинируют партнеров, конкретизируют уже существующее административно-правовое регулирование их деятельности, более четко ограничивают сферу их юридической ответственности и в совокупности направлены на обеспечение баланса публичных и частных интересов, в настоящее время, как следует из вышеприведенного анализа законодательства и практики, в

значительной степени смещенного в пользу реализации именно частных, а не публичных интересов. Введение механизма гарантированных закупок публичного партнера продукции и услуг частного партнера, а также симметричное распространение предложенных автором административно-правовых санкций на стороны СГЧП направлено на сбалансированную реализацию одновременно публичных и частных интересов.

2.5. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры и Арктической зоны РФ: проблемы административно-правовой регламентации и способы их преодоления

Согласно данным Аналитического центра при Правительстве РФ в стране повышается роль ИТ-отрасли в развитии экономики и общества, вклад которой в ВВП РФ по валовой добавленной стоимости составляет 6 %¹. Функционирование инфраструктуры транспорта, ЖКХ, здравоохранения, образования, культуры, в том числе при осуществлении функций органов публичной власти, все более зависит от внедрения инноваций. В этой связи актуальность информационных технологий (ИТ) для применения ГЧП/МЧП также возрастает, что проявляется в положениях документов стратегического планирования, определяющих потребности государства в реализации проектов по созданию информационной инфраструктуры².

Во-первых, в рамках Указа Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» увеличение к 2030 г. до 99 % доли предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронной форме и обеспечение в 2025-2030 гг. темпа роста инвестиций в

¹ Вклад ИТ-отрасли в экономику России составил 6% (5 июня 2025) // URL: <https://ac.gov.ru/news/page/vklad-it-otrasli-v-ekonomiku-rossii-sostavil-6-28110> (дата обращения: 10.01.2026).

² См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 69.

отечественные решения в сфере ИТ вдвое выше темпа роста ВВП определено в качестве целевых показателей и соответствующих задач¹.

Во-вторых, согласно Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. переход на формирование рынков программных продуктов и предоставления услуг будет основной тенденцией развития ИТ².

В-третьих, Стратегия пространственного развития РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. определяет, что планирование развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (ИТИ) и отрасли связи ориентируется на устранение цифрового неравенства субъектов РФ, обеспечение опережающего развития ИТИ и снятие инфраструктурных ограничений в целях ускоренного развития цифровых технологий³.

В-четвертых, в Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017 - 2030 гг.⁴ отражено применение в органах государственной власти РФ новых технологий, обеспечивающих повышение качества государственного управления, указывается на высокую роль использования инфраструктуры электронного правительства для оказания государственных и востребованных гражданами коммерческих и некоммерческих услуг, выделено, что в рамках приоритетного сценария совершенствуются законодательство РФ и административные процедуры, привлекаются частные инвестиции в информационную инфраструктуру⁵.

В-пятых, с 2025 г. реализуется национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства» (2025-2030 гг.), призванный повысить качество жизни граждан и эффективность ключевых отраслей социальной сферы,

¹ См. подробнее: Там же.

² См. подробнее: Там же.

³ См. подробнее: Там же. С. 70.

⁴ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ. 2017 г. № 20. Ст. 2901.

⁵ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 70.

государственного и муниципального управления, сфер российской экономики, включая развитие инфраструктуры электронного правительства¹².

Таким образом, в условиях недостаточности бюджетных средств привлечение инвестиций в сферу ИТ через механизмы ГЧП/МЧП является высоко востребовавшимся, что основано на приоритетах государства по ее развитию. Изложенное может быть реализовано в целях улучшения государственного и муниципального управления посредством внедрения новых технологий в деятельность органов публичной власти, публичных учреждений и предприятий, иных организаций публичной сферы, в функционирование публичного сектора экономики. Это могут быть, например, ГИС, аккумулирующие информацию для населения в различных социально значимых сферах и обеспечивающие предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме³, в том числе в рамках системы электронного правительства, информационные системы «умный город», «безопасный город», информационные решения по цифровизации и автоматизации транспорта (системы, видео- и фотофиксации нарушений правил дорожного движения), ЖКХ (интеллектуальные системы ресурсосбережения и учета, автоматизации процессов ТКО), товарооборота отдельной продукции и др., то есть направления, которые имеют высокую публичную значимость и могут быть переданы для реализации частному партнеру⁴.

¹ Национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства» // URL: <https://digital.gov.ru/target/naczionalnyj-proekt-ekonomika-dannyh-i-czifrovaya-transformacziya-gosudarstva> (дата обращения: 10.01.2026).

² См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 70.

³ Постановление Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» // СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 3503.

⁴ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 70.

Комплекс объектов информационной инфраструктуры СГЧП/СМЧП был введен в ФЗ «О ГЧП» в 2018 г.¹. Таким образом, учитывая п. 19 и п. 20 ч. 1 ст. 7 данного закона, существует три вида объектов информационной инфраструктуры СГЧП/СМЧП: объекты ИТ, объекты ИТ и технические средства обеспечения функционирования объектов ИТ, ЦОД. Согласно данным цифровой платформы «Росинфра» по состоянию на ноябрь 2025 г. на различных этапах реализации находились (находятся) 11 проектов в отношении цифровой инфраструктуры и связи в форме СГЧП/СМЧП, включая соглашения на основе регионального законодательства². Тем самым практика реализации проектов в данной сфере активно формируется, в основном — это субъектовые цифровые информационные системы учета спортивных достижений³ и цифровые образовательные платформы⁴. Например, проект по созданию и эксплуатации автоматизированной информационной системы «Цифровая образовательная платформа Ивановской области», направленный на повышение прозрачности образовательного процесса, эффективности взаимодействия участников образовательного сектора и качества оказания государственной услуги по предоставлению информации о текущей успеваемости обучающихся в формате электронного журнала и электронного дневника⁵. Таким образом, указанный проект, предназначенный для реализации функций органа исполнительной власти, является типовым, при этом в субъектах РФ выделяется две основные сферы для проектной деятельности в рамках

¹ Федеральный закон от 29 июня 2018 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 3956.

² «Росинфра» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/base-projects/> (дата обращения: 10.01.2026).

³ Например: Создания, обеспечения функционирования и технического сопровождения автоматизированной информационной системы «Цифровая информационная система учета спортивных достижений Республики Саха (Якутия)» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/12796/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Например: СГЧП по созданию, обеспечению функционирования и технического сопровождения региональной информационной системы «Цифровая образовательная платформа Чеченской Республики» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/12724/form/application> (дата обращения: 10.01.2026); СГЧП по созданию, обеспечению функционирования и техническому сопровождению Цифровой образовательной Платформы Новгородской области // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/7434/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

⁵ СГЧП в отношении автоматизированной информационной системы «Цифровая образовательная платформа Ивановской области» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/7553/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

информационных систем: образования и спорта. Данные проекты цифровизации социальной сферы, как правило, ориентированы на реализацию публичных услуг в электронном виде в рамках соответствующего Распоряжения Правительства РФ¹².

Уникальным и крупнейшим федеральным проектом в сфере ИТ является создание системы цифровой маркировки и прослеживания (мониторинга) оборота товаров³, реализуемый в рамках первого заключенного СГЧП в области ИТ, подписанного на Петербургском международном экономическом форуме при общих инвестициях Центра развития перспективных технологий (частный партнер) в проект около 220 млрд руб.⁴. Создание и обеспечение функционирования данной системы определено Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»⁵: ч. 1 ст. 20.1 предусматривает создание ГИС мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации⁶. Распоряжением Правительства РФ о реализации проекта были утверждены, в частности, существенные условия соглашения, план-график соответствующих мероприятий⁷. Государственная система цифровой

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р «Об утверждении Сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями» // СЗ РФ. 2009. № 52. (ч. II). Ст. 6626.

² См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 71-72.

³ Создание системы цифровой маркировки и прослеживания (мониторинга) оборота товаров // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/5916/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Первое в России соглашение о ГЧП в области ИТ подписано на ПМЭФ // URL: https://честныйзнак.рф/info/smi_o_nas/pervoe-v-rossii-soglashenie-o-gchp-v-oblasti-informatsionnykh-tehnologiy-podpisano-na-pmef/ (дата обращения: 10.01.2026).

⁵ Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

⁶ А также на основе и во исполнение закона определяется в рамках актов Правительства РФ. См., например: Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2019 г. № 515 «О системе маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2279.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2019 г. № 899-р «О реализации проекта государственно-частного партнерства, которое осуществляется на основании соглашения, заключаемого в целях создания, эксплуатации и технического обслуживания объекта,

маркировки и прослеживаемости товаров имеет название «Честный знак», реализуется посредством присвоения товарам уникального кода, который используется для отслеживания перемещение товаров по всей логистической цепи и не позволяет реализовать контрафакт, проверка по данному коду доступна широкому кругу лиц, что обеспечивает прозрачность системы¹. Таким образом, данная система выступает превентивным средством реализации правовой политики в сфере товарного оборота. Другим примером является федеральный проект, направленный на цифровизацию сферы ЖКХ²³.

Таким образом, информационная инфраструктура прочно вошла в проектную практику ГЧП на федеральном и региональном уровнях. На уровне муниципальных образований, однако, изложенное не получило широкого распространения, что, полагаем, обусловлено ограниченностью финансов и компетенций партнеров, а также относительной недавним введением возможности заключения СМЧП в данной сфере (с 2022 г.)⁴⁵.

Существующие исследования, посвященные правовому анализу ГЧП/МЧП в рамках ИТ, относительно малочисленны⁶. В науке справедливо указывается на высокую потребность в развитии инфраструктуры на основе ИТ⁷, выделяется низкий уровень развития базовой региональной телекоммуникационной

предназначенного для обеспечения маркировки и прослеживаемости отдельных видов товаров» // СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2465.

¹ Государственная система маркировки Честный знак // URL: <https://chestnyyznak.pf/o-chestnom-znake/nacionalnaya-sistema-markirovki/> (дата обращения: 10.01.2026).

² Федеральный цифровой сервис цифровой водоканал // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/11482/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

³ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 72-73.

⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 604-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. I). Ст. 51.

⁵ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 73.

⁶ Например: Редкоус В.М. Особенности регулирования отношений государственно-частного партнерства в отношении объектов информационных технологий или объектов информационных технологий и технических средств обеспечения функционирования объектов информационных технологий // Аграрное и земельное право. 2023. №. 4. С. 68-72.

⁷ Проняева Л.И., Кружкова И.И. Реализация проектов государственно-частного партнерства в ИТ-сфере: состояние и условия // Среднерусский вестник общественных наук. 2020. №. 1. С. 201.

инфраструктуры¹, определяются роли ГЧП в условиях цифровизации экономики: помощь в привлечении частных инвестиций для разработки и внедрения цифровых инфраструктур; цифровые навыки и образование; цифровые услуги; содействие инновациям и стартапам; разработка регулирования и защиты прав потребителей², изучается цифровизация государственного управления и ПЧП³. На основе проведенного анализа можно выделить проблемы нормативно-правового обеспечения и практического осуществления проектов ГЧП/МЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры, а также предложить меры по совершенствованию законодательства в целях защиты публичных интересов. В частности⁴:

Во-первых, имеется невысокая заинтересованность отечественных компаний в участии в данных проектах, в том числе из-за существенной ответственности перед государством, сложностей административных процедур и высоких издержек по подготовке технически сложного проекта. Барьером является отсутствие необходимого уровня технических компетенций у частного партнера. При этом существует общая проблема недостаточности квалификации публичного партнера, не зависящая от сферы реализации проектов ГЧП/МЧП⁵.

Во-вторых, отмечается пассивность и инертность органов публичной власти как потенциальных публичных партнеров⁶, предпочитающих другие правовые инструменты для реализации проектов, в том числе государственные и

¹ Ведерникова Е.В. Реализация проектов государственно-частного партнерства в сфере информационных услуг // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2023. № 3. С. 293.

² Караваева Е.В., Байбурун Р.Р. Роль государственно-частного партнерства в условиях цифровизации экономики // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2023. № 10-3. С. 319-320.

³ Сергеева Н.В. Цифровизация государственного управления и публично-частное партнерство // *Oeconomia et Jus*. 2024. № 4. С. 51-63.

⁴ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 73.

⁵ См. подробнее: Там же.

⁶ Это следует как из общего количества проектов, относительно небольшого, то есть потенциал данного инструмента реализован к данному времени не в полной мере, так и из того, что запрос к будущим частным партнерам формирует во многом именно публичный партнер, что в текущих условиях явно осуществляется недостаточно активно.

муниципальные закупки. Полагаем, для стимулирования проектной деятельности целесообразно привлечь к ее координации АНО «Цифровая экономика», являющейся платформой взаимодействия бизнеса и государства по развитию цифровой экономики¹².

В-третьих, коммерциализация публичных услуг имеет сложности из-за особенности сферы ИТ, обусловленной ограничением производства, передачи и распространения информации положениями законодательства о государственной тайне (и в целом об информации ограниченной доступа), о персональных данных и общим законодательством о информации. Частный партнер как создатель и эксплуататор информационных систем аккумулирует значительные объемы «чувствительной» информации, что обязывает его соблюдать существующие нормативно-правовые требования, требует особого внимания государства и дальнейшего взаимного согласования вышеуказанного законодательства. Несмотря на высказанную в доктрине позицию о трудностях монетизации данных ГИС, неготовности органов власти делиться ею³, полагаем, что существующее положение дел в целом оправданно: частный интерес по коммерциализации данных ГИС не должен быть выше публичных интересов по производству и обороту информации ограниченного доступа. Вместе с тем целесообразно совершенствование законодательства о ГЧП/МЧП применительно к объектам информационной инфраструктуры в сторону более четкой дифференциации той информации, монетизация которой возможна, и той, в отношении которой это запрещено, с учетом смежного законодательства. При этом очевидно, что социальная функция информационных систем не должна «затеняться» сопутствующими коммерческими услугами, например, в рамках обеспечения

¹ АНО «Цифровая экономика» // URL: <https://d-economy.ru/about/> (дата обращения: 10.01.2026).

² См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 74.

³ Виноградова Т.Г., Семилетова Я.И., Рахманова А.Б. Эффективные информационные технологии в секторе государственно-частного партнерства: особенности и факторы развития // Вестник науки. 2021. № 10 (43). С. 67.

доступа к электронным дневникам монетизация доступа к информации, осуществляемая в различных формах, нецелесообразна или вредна¹.

В-четвертых, проекты в сфере ИТ нередко интересны зарубежным инвесторам, однако текущее законодательство ограничивает для них проектное участие в отношении указанных объектов в качестве частных партнеров, в том числе в рамках создания российских юридических лиц, решения которых прямо или косвенно могут определять иностранные физические лица и (или) иностранные юридические лица, иностранные государства, их органы (ч. 10 ст. 5 ФЗ «О ГЧП»). То есть исключается их участие полностью, что снижает потенциал применения данного механизма. В смежном правовом инструменте — публичных закупках отсутствуют сходные ограничения и более того: в ч. 1 ст. 14 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок» устанавливается национальный режим, обеспечивающий равные условия (товары, работы, услуги) для иностранных и отечественных субъектов². Изложенное ставит вопрос о целесообразности и логической связности установленного в ФЗ «О ГЧП» запрета на участие иностранных лиц применительно к объектам информационной инфраструктуры со смежным законодательством о публичных закупках и необходимости введения соответствующих изъятий, дифференции правового регулирования ГЧП/МЧП. Учитывая, что большинство информационных проектов ГЧП/МЧП не предполагают реализации в особо чувствительных для интересов государства сферах, считаем, следует законодательно дифференцировать 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 (проектных компаний), поскольку созданный административный

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 74.

² Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

барьер избыточен, не «откалиброван» под особенности информационной инфраструктуры, интересной в значительной степени зарубежным инвесторам¹.

В-пятых, целесообразно 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 ЦОД². Отсутствие централизованного учета затрудняет контроль за использованием публичных активов, приводит к дублированию технических разработок и к излишним затратам³.

В-шестых, особенность сферы ИТ предполагает следующие меры по улучшению административно-процедурного сопровождения проектов⁴:

1. Следует установить обязательную предварительную экспертизу проектов в отношении объектов информационной инфраструктуры на соответствие требованиям технической и информационной безопасности, что повысит ее защищенность. Изложенное предполагает обязательное участие технических экспертов, привлекаемых партнерами в целях: выдачи заключений в рамках оценки эффективности и сравнительного преимущества проекта, технических аварий и инцидентов, промежуточных отчетов частного партнера, итогов реализации проекта; помощи в подготовке технического задания по соглашению; сопровождения технической стороны проекта, в том числе в рамках консультирования сторон по техническим вопросам и др.⁵.

2. Необходимо адаптировать оценку эффективности и сравнительного преимущества проектов с учетом особенностей информационной инфраструктуры,

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 74-75.

² В 2025 г. в законодательство были введены изменения, согласно которым Федеральным органом исполнительной власти в области связи ведется реестр ЦОД, расположенных на территории РФ. См.: Федеральный закон от 23 июля 2025 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О связи» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 30 (ч. II). Ст. 4393.

³ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 75.

⁴ См. подробнее: Там же.

⁵ См. подробнее: Там же.

включив такие критерии, как срок функционирования на рынке, в том числе в сфере реализации информационных инфраструктурных проектов, наличие необходимой материально-технической и информационной базы, релевантность квалификации сотрудников частного партнера, планируемый уровень информационной и технической безопасности и конкретные меры по ее обеспечению в отношении объекта соглашения, доступность и непрерывность оказания цифровых услуг для населения и др.¹.

3. Целесообразно конкретизировать в законодательстве действия публичного партнера по содействию в получении не только разрешений и согласований органов публичной власти (ч. 10 ст. 15 ФЗ «О ГЧП»), но и других видов организационной помощи, адресованной частному партнеру для реализации соглашения, поскольку, в частности, для проектов информационной инфраструктуры в ряде случаев может быть значимо получение, например, аккредитации российских организаций, осуществляющих деятельность в области ИТ², обязательной сертификации средств защиты информации³, при этом содействие публичного партнера является существенным фактором успеха проекта. Изложенное возможно осуществить посредством закрепления в подзаконном акте Правительства РФ примерного перечня видов помощи, оказываемой публичным партнером, при корректировке ч. 10 ст. 15 ФЗ «О ГЧП» с отражением в ней соответствующей отсылочной нормы, что конкретизирует обязанности публичного партнера и оптимизирует проектную деятельность частного партнера⁴.

В-седьмых, полагаем, что:

¹ См. подробнее: Там же.

² Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2022 г. № 1729 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации российских организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий» // СЗ РФ. 2022 № 40. Ст. 6845.

³ Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 608 «О сертификации средств защиты информации» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2579.

⁴ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 75.

— Целесообразно разработать и утвердить в форме подзаконного акта Правительства РФ типовое дополнительное соглашение к СГЧП/СМЧП для проектов в отношении объектов информационной инфраструктуры, которое будет включать: а) перечень мер технической и информационной безопасности, которые обязан соблюдать частный партнер на протяжении всего периода функционирования объекта, б) регламент взаимодействия сторон и порядок их взаимного оповещения в случае инцидента информационной или технической безопасности, включая уведомление, сроки и формы предоставления необходимой информации, в) механизм распределения ответственности и возмещения ущерба в зависимости от того, по чьей вине произошел инцидент (невыполнение частным партнером мер защиты или виновные действия/бездействие публичного партнера), г) обязательность проведения регулярного независимого аудита защищенности системы¹.

— Следует установить административную ответственность частного партнера за сокрытие информации об инцидентах технической и информационной безопасности и (или) несоблюдение установленных требований в данной сфере, повлекшее определенный ущерб (можно в рамках уточнения ст. 13.12. КоАП РФ)².

— Наряду с общими технико-функциональными требованиями объектов информационной инфраструктуры в СГЧП/СМЧП должны определяться требования, критерии и меры технической и информационной безопасности, обеспечивающие и определяющие стабильность их функционирования³. Полагаем,

¹ См. подробнее: Там же. С. 77.

² См. подробнее: Там же. С. 77.

³ Например, в рамках проекта по созданию, обеспечению функционирования и технического сопровождения региональной информационной системы «Цифровая образовательная платформа Чеченской Республики» определены такие характеристики, как средний уровень доступности не ниже 98% рабочего времени платформы, аварийные режимы работы (более 1 ч. простоя) не чаще 1 раза в месяц в течение учебных периодов, плановая производительность в части обработки запросов в секунду и др. См.: СГЧП по созданию, обеспечению функционирования и технического сопровождения региональной информационной системы «Цифровая образовательная платформа Чеченской Республики» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/12724/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

следует выработать и определить изложенное в рамках примерного перечня посредством издания подзаконного акта Правительства РФ¹.

— Необходимо дополнить ст. 33.1 ФЗ «О ГЧП» новой частью в следующей редакции: «Нарушение требований технической и (или) информационной безопасности частным партнером, повлекшее существенный вред правам и интересам граждан, общества и государства, является основанием для расторжения соглашения публичным партнером в одностороннем порядке.»².

В-восьмых, отсутствует прямо предусмотренная законом возможность апробации инновационных проектов ГЧП/МЧП, реализуемых в отношении объектов информационной инфраструктуры, в рамках установления экспериментальных правовых режимов, что нецелесообразно: проекты на основе использования ИТ нередко нуждаются в адаптации правового регулирования к их особенностям, а несогласованность законодательства приводит к неопределенности и неоправданному ограничению данной возможности. Экспериментальные правовые режимы в значительной степени пересекаются по сферам деятельности, целям и совершаемым действиям с ГЧП/МЧП, предполагая предоставление государственных и муниципальных услуг, производство товаров, проектирование, строительство, реконструкцию и эксплуатацию объектов, в том числе в рамках сфер транспорта, промышленности — и все на базе ИТ, что стыкует экспериментальные правовые режимы с исследуемым явлением. Однако в настоящее время законодательство, регламентирующее их, не взаимоувязано, необходимо гармонизировать ФЗ «О ГЧП» в части реализации проектов в отношении объектов информационной инфраструктуры и федеральный закон,

¹ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 76.

² См. подробнее: Там же. С. 77.

регламентирующий экспериментальные правовые режимы¹, поскольку не является ясным, возможно ли их совмещение и в какой форме².

Следует учитывать подзаконное регулирование — экспериментальные правовые режимы устанавливаются актами Правительства РФ, что предполагает теоретическую возможность регламентации вопросов реализации конкретного проекта ГЧП в случае установления в отношении него данного режима. Как следует из анализа практики, акты Правительства РФ весьма детально определяют аспекты экспериментальных правовых режимов — как общие³, так и посвященные конкретным экспериментальным правовым режимам.

В частности, интерес представляет постановление Правительства РФ, регламентирующее экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций в г. Иннополисе (Республика Татарстан)⁴. Данный документ представляет собой классический образец нормативного административного акта в исследуемой сфере: он формирует целостную модель (порядок) регламентации, включающую развернутую программу действий, понятийный аппарат («оператор экспериментального правового режима», «дропоорт», «район экспериментального правового режима» и др.), распределение функций между

¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых и технологических инноваций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

² См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 77.

³ См., например: Постановление Правительства РФ от 28 октября 2020 г. № 1750 «Об утверждении перечня технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 29.10.2020; Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2020 г. № 1979 «Об утверждении Правил ведения реестра экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций и доступа к нему» // СЗ РФ. 2020. № 49. Ст. 7949; Распоряжение Правительства РФ от 28 октября 2020 г. № 2790-р «Об определении автономной некоммерческой организации «Цифровая экономика» организацией, представляющей предпринимательское сообщество по вопросам экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 29.10.2020.

⁴ Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2024 г. № 185 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в г. Иннополисе (Республика Татарстан)» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 19.02.2024.

субъектами (оператор экспериментального правового режима, экспертная организация, эксплуатант экспериментального правового режима и др.) и детальную регламентацию административных процедур, в том числе контроля (надзора) в рамках экспериментального правового режима, мониторинга и соответствующей отчетности. С административно-правовой точки зрения ценность этого акта заключается в легальном признании и преодолении «регуляторной пустоты» (отсутствия норм для дронопортов) через механизм временных изъятий и в создании модели делегирования отдельных координационных функций и функции допуска эксплуатантов беспилотных авиационных систем к полетам в районе экспериментального правового режима негосударственным структурам (оператору экспериментального правового режима). Таким образом, данное постановление можно рассматривать не просто как разрешение на правовой эксперимент, но как прообраз будущего отраслевого регулирования, созданный посредством административно-правовых инструментов. Сходным образом представлено регулирование конкретных экспериментальных правовых режимов в рамках иных постановлений Правительства РФ¹.

На основе анализа вышеприведенной практики можно предложить следующие направления гармонизации законодательства об экспериментальных правовых режимах и о ГЧП/МЧП: во-первых, целесообразна фиксация правового механизма (порядка) и условий их совместной реализации, унификация используемого понятийного аппарата (закрепление в регламентирующих их законодательных и подзаконных актах единых ключевых категорий и дефиниций²)

¹ Например: Постановление Правительства РФ от 9 ноября 2023 г. № 1874 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Самарской области» // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). 10.11.2023; Постановление Правительства РФ от 2 февраля 2024 г. № 100 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Ненецком автономном округе» // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). 07.02.2024.

² Например, «проект государственно-частного (муниципально-частного) партнерства в условиях реализации экспериментального правового режима».

и определение применяемых правовых гарантий (мер государственной поддержки), что позволит реализовывать проекты ГЧП/МЧП в условиях регуляторной неопределенности, обеспечит правовую регламентацию при осуществлении смешанных проектов, сочетающих признаки экспериментальных правовых режимов и ГЧП/МЧП, предполагающих создание инновационной инфраструктуры; во-вторых, представляется продуктивным допустить возможность временного отступления от обязательных требований в пилотных проектах ГЧП/МЧП в сферах, где отсутствует сложившееся целостное правовое регулирование (ИИ, новые виды транспорта, цифровые услуги), что позволит тестировать инновационные решения до их масштабирования без риска нарушения действующих правовых норм. Изложенное допустило бы постепенный переход от экспериментального правового регулирования к устойчивой правовой регламентации в новых сферах реализации СГЧП/СМЧП по мере апробации инновационных решений.

Тем самым анализ практики ставит вопрос о полноте отражения и регламентации в ФЗ «О ГЧП» и Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых и технологических инноваций в Российской Федерации» и в основанных на них подзаконных актах аспектов совместного применения исследуемых механизмов для исключения правовой неопределенности.

В-девятых, в доктрине предлагается «разработать и освоить, и широко тиражировать методические рекомендации по управлению рисками, которые должны включать обзор лучших российских и мировых практик управления рисками в проектах ГЧП в сфере ИТ»¹. Следует не в полной мере согласиться с данным предложением: сходные методические рекомендации должны быть комплексными, включать не только сферу ИТ, и реализовываться в рамках

¹ Виноградова Т.Г., Семилетова Я.И., Рахманова А.Б. Указ. соч. С. 70.

создания национального стандарта ГЧП¹, на необходимость разработки которого со стороны ВЭБ.РФ указал Президент РФ в рамках ВЭФ (2025 г.)²³.

Таким образом, целесообразно осуществить: 1) гармонизацию 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: 3.1) установление обязательной предварительной экспертизы проектов в отношении объектов информационной инфраструктуры на соответствие требованиям технической и информационной безопасности, 3.2) адаптацию оценки эффективности и сравнительного преимущества проектов с учетом специфики информационной инфраструктуры, включая такие критерии, как наличие необходимой материально-технической и информационной базы, релевантность квалификации сотрудников частного партнера, планируемый уровень информационной и технической безопасности и конкретные меры по ее обеспечению в отношении объекта соглашения, доступность и непрерывность оказания цифровых услуг для населения и др., 3.3) конкретизацию в законодательстве действий публичного партнера по содействию в получении не только разрешений и согласований органов публичной власти, но и других видов организационной помощи, адресованной частному партнеру; 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

¹ Включающего, в том числе, свод методических рекомендаций высокого уровня обобщения по основным аспектам практики ГЧП/МЧП.

² Партнерства построят по стандарту // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8010164> (дата обращения: 10.01.2026).

³ См. подробнее: Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 77.

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; б) 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 ЦОД¹.

Осуществление проектов ГЧП/МЧП является особенно сложным и в высшей степени актуальным применительно к «северным» объектам, в частности, к судам, осуществляющих ледокольную проводку, а также к зданиям, строениям и сооружениям, предназначенным для складирования, хранения и транспортировки грузов северного завоза, расположенные на территориях с ограниченными сроками завоза грузов, расположенных в границах муниципальных образований, относящихся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям (пп. 6, 23 ч. 1 ст. 7 ФЗ «О ГЧП»). Ч. 1 ст. 7 ФЗ «О ГЧП» была дополнена пунктом 23 с 1 апреля 2024 г., что указывает на актуальность подготовки объектов инфраструктуры Крайнего Севера для государства². Реализация указанных объектов³ соответствует существующим приоритетам по развитию Трансарктического транспортного коридора (далее — ТТК), обозначенных Президентом РФ на Восточном экономическом форуме (2025 г.), что предполагает в том числе объединение морского, железнодорожного и автомобильного видов транспорта⁴. Таким образом, развитие ТТК, включающего Северный морской путь

¹ См. подробнее: Там же. С. 78.

² Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 418-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6150.

³ К ним также могут быть отнесены и иные — «классические» — виды объектов СГЧП/СМЧП, расположенные в указанных местностях.

⁴ Путин поручил оценить прямой доступ грузов из Сибири и Урала на трассу ТТК // URL: <https://www.interfax.ru/russia/1045797> (дата обращения: 10.01.2026).

(далее — СМП), является приоритетом государства, при этом ГЧП/МЧП может сыграть в этом существенную роль, особенно с учетом инициатив ВЭБ.РФ и Росатома по развитию ТТК¹.

Реализация инфраструктурных проектов на основе ГЧП/МЧП особо актуальна для Арктической зоны РФ, в отношении которой действуют, в том числе: 1) специальный закон по поддержке предпринимательства на ее территории, предполагающий применение ГЧП (ст. 3)²; 2) основы государственной политики, согласно которым к основным направлениям реализации государственной политики РФ в Арктике относится, в том числе, комплексное социальное и экономическое развитие Арктической зоны РФ, а также развитие ее инфраструктуры³; 3) стратегия развития и обеспечения национальной безопасности, указывающая на отставание сроков развития инфраструктуры СМП, строительства судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов от сроков реализации экономических проектов в Арктической зоне РФ⁴; 4) государственная программа развития, отводящая значимую роль росту внебюджетных инвестиций в экономику арктического региона⁵; 5) единый план соответствующих мероприятий, определяющий в качестве одного из мероприятий разработку механизма государственной поддержки реализации в Арктической зоне РФ инвестиционных проектов на основе КС и СГЧП/СМЧП⁶; 6) план развития

¹ ВЭБ.РФ и Росатом будут вместе развивать Трансарктический коридор – Шувалов // URL: <https://fomag.ru/news-streem/veb-rf-i-rosatom-budut-vmeste-razvivat-transarkticheskiy-koridor-shuvalov/> (дата обращения: 10.01.2026).

² Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4503.

³ Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 10. Ст. 1317.

⁴ Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30 марта 2021 г. № 484 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 14. Ст. 2352.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2021 г. № 996-р «Об утверждении единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики РФ в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 3022.

СМП, предусматривающий соответствующие мероприятия, в том числе по развитию различной инфраструктуры¹.

В науке существует относительно небольшая группа исследований, посвященных вопросам реализации ГЧП в Арктической зоне РФ, например, в аспекте стимулирования социально-экономического развития Арктической зоны РФ², социальной сферы³, сферы здравоохранения⁴, развития опорных зон Арктической зоны РФ⁵, туристско-рекреационного потенциала Арктической зоны РФ⁶, и др. Вместе с тем большая часть трудов о данной сфере не являются юридическими и тем более административно-правовыми, что, полагая, обуславливает необходимость восполнения данного теоретического пробела.

С учетом природно-климатических условий, обуславливающих сложность реализации «северных» проектов ГЧП/МЧП, и принимая во внимание структуру главы, посвященной регламентации материально-правовых и процессуальных-правовых особенностей подготовки, заключения, исполнения и прекращения СГЧП/СМЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры⁷ (глава 6.1), полагая целесообразным введение в ФЗ «О ГЧП» новой главы 6.2 об особенностях реализации СГЧП/СМЧП в Арктической зоне РФ и в районах

¹ Распоряжение Правительства РФ от 1 августа 2022 г. № 2115-р «Об утверждении плана развития Северного морского пути на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2022. № 32. Ст. 5862.

² Большакова О.И., Волкова В.О., Сурнова А.С. Реализация проектов государственно-частного партнерства в Арктической зоне России // Вестник ГУУ. 2018. № 6. С. 55-60.

³ Торопушина Е.Е. Реализация проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере Российской Арктики // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2019. № 4. С. 30-42.

⁴ Торопушина Е.Е. Потенциал государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Арктической зоны Российской Федерации // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2019. №. 2. С. 51-60.

⁵ Патрин Д.А., Ратников К.Ю., Молла Г.Г. Государственно-частное партнерство в развитии опорных зон в Арктической зоне Российской Федерации // Контентус. 2020. № 5. С. 129-137.

⁶ Воротников А.М., Паньшина В.А. Государственно-частное партнёрство — актуальный инструмент развития туристско-рекреационного потенциала Арктической зоны Российской Федерации // Журнал исследований по управлению. 2018. Т. 4. № 12. С. 47-51.

⁷ Объекты ИТ или объекты ИТ и технические средства обеспечения функционирования объектов ИТ.

Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в которой следует регламентировать, в том числе:

1. Функции Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики в качестве проектного координатора по взаимодействию с органами публичной власти, поскольку:

а) в настоящее время ее функции применительно к ГЧП/МЧП формально не детализированы, в том числе в рамках постановления Правительства РФ, регламентирующего ее деятельность¹;

б) с учетом климатически-логистических особенностей северных территорий и существенных расстояний между органами публичной власти организационные и временные возможности конкретного публичного партнера весьма ограничены, поэтому введение координатора является востребованным (прежде всего для помощи в получении установленных мер государственной/муниципальной поддержки);

в) введение проектного координатора актуализируется сходным положительным зарубежным опытом. В частности, в Республике Казахстан функционирует Центр развития ГЧП (см. 3 пар. 1 главы), выполняющий согласно п. 3-1 ч. 2 ст. 26 Закона о ГЧП Республики Казахстан в том числе координационные функции в отношении разработки проектов ГЧП особой значимости.

2. Порядок прохождения административных процедур частным партнером, что обусловлено существенным значением специального регулирования данного вопроса для полноценной реализации проектов ГЧП/МЧП в северных природно-климатических условиях. В частности, в главе 2 ФЗ «О ГЧП» закреплены, соответственно, обычные сроки рассмотрения предложения о реализации проекта ГЧП, проекта МЧП (не может превышать 90 дней со дня поступления предложения — ч. 5 ст. 8), проведения оценки эффективности проекта и определения его

¹ Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2015 г. № 432 «Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, Арктической зоне Российской Федерации и свободным портом Владивосток» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2836.

сравнительного преимущества (не может превышать 90 дней со дня поступления такого проекта — ч. 5 ст. 9), принятия решения о реализации проекта (не может превышать 30 дней со дня получения положительного заключения — ч. 1 ст. 10). Таким образом, общий срок проведения подготовительных процедур, не считая дальнейших конкурсных, разрешительных, согласительных, может составлять более 200 дней, что в условиях относительной краткости периода производственной в Арктической зоне РФ и районах Крайнего Севера и необходимости технологических перерывов в реализации проектов является особо критичным.

Осуществление «северных» проектов ГЧП/МЧП может неоправданно затянуться из-за негативного влияния одновременно нескольких факторов: неоперативной деятельности государственной администрации ввиду широких рамок допустимых сроков реализации административных процедур и необходимости проведения соответствующих технологических перерывов, что осложняется особыми условиями завозов грузов на севере. В этой связи исключение первого фактора будет способствовать полноценной реализации проектов ГЧП/МЧП. Оперативность в прохождении административных процедур нужна для оптимизации сроков осуществления данных проектов и, соответственно, недопущения неоправданной потери бюджетных и частных средств, поскольку необходимость проведения технологических перерывов и особые условия завоза грузов на севере сами по себе сильно ограничивают возможность полноценной реализации проектов.

Полагаем, что в целях регламентации особенностей осуществления административных процедур в главе, предлагаемой для введения в ФЗ «О ГЧП», целесообразно закрепить объективно обусловленные обязанности публичного партнера: 1) предоставить частному партнеру незамедлительно после начала реализации СГЧП/СМЧП соответствующий земельный, лесной участок, водный объект, часть водного объекта, участок недр, необходимый последнему для осуществления деятельности по СГЧП/СМЧП, 2) содействовать частному партнеру в приоритетном прохождении соответствующих административных процедур,

необходимых для реализации СГЧП/СМЧП. Последнее предполагает активную деятельность публичного партнера в рамках организации эффективного межведомственного взаимодействия, исключающего затягивание сроков реализации административных процедур и направленного на их досрочное выполнение в целях оперативной реализации проекта ГЧП/МЧП. Указанные меры действуют комплексно с предложенной выше формализацией функций Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики в качестве проектного координатора: данный координатор будет способствовать, прежде всего, получению частным партнером установленных мер государственной/муниципальной поддержки от широкого круга органов публичной власти, а публичный партнер, в свою очередь, — оперативному прохождению соответствующих административных процедур частным партнером.

Целесообразность осуществления вышеизложенного обусловлена повышенной сложностью реализации проектов ГЧП/МЧП в Арктической зоне РФ и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, вызванной природно-климатическими условиями (вечная мерзлота), необходимостью учета ограниченных сроков завоза грузов и технологических перерывов, при этом стандартные условия реализации проектов ГЧП/МЧП могут образовывать существенный административный барьер для частного партнера, что вызвано недостаточностью детализации и адаптации данных аспектов в ФЗ «О ГЧП» в рамках специальной главы. Прецедент — регулирование в отдельной главе ГЧП/МЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры — допускает установление особого правового регулирования соглашений в отношении «северных» объектов СГЧП/СМЧП. Данные предложения являются новыми и опираются прежде всего на формально-логический анализ ФЗ «О ГЧП» и существующего смежного законодательства, поскольку, как отмечено выше, п. 23 ч. 1 в ст. 7 ФЗ «О ГЧП» был введен в ФЗ «О ГЧП» в 2024 г. и практика в данной сфере пока находится в процессе становления.

Анализ реализации существующих проектов ГЧП/МЧП указывает на обоснованность предлагаемых мер. В частности, в поселке Угольные Копи

Анадырского района Чукотского автономного округа в 2023 г. было завершено строительство нового инфекционного корпуса больницы: «Его возвели на бетонном фундаменте, который оборудовали системой препятствующей таянию вечной мерзлоты»¹. В Якутске в формате ГЧП реализуется Государственная филармония и Арктический центр эпоса и искусств — уникальный проект, осуществляемый в условиях вечной мерзлоты, перепада температур, повышенной сейсмической активности, что требует «особого подхода к проектированию и строительству объектов», при этом «... в мире не существует аналогичных культурных центров, построенных в таких экстремальных условиях»². В СМИ указывается на проведение зимнего технологического перерыва в процессе реализации данного проекта³. Как указано в Решении Арбитражного суда Амурской области от 2 сентября 2020 г. по делу № А04-3972/2020 «Технологическим перерывом является приостановление строительства (выполнения отдельных видов работ), связанное с учетом воздействия природно-климатических факторов на условия труда и технологию производства строительно-монтажных работ, в соответствии с требованиями соответствующих технических нормативных правовых актов. На время технологических перерывов увеличивается нормативная продолжительность строительства объекта, установленная утвержденной проектной документацией и условиями договора»⁴.

Таким образом, суровые природно-климатические условия, обуславливающие необходимость технологических перерывов, влияющие на ход осуществления проектов ГЧП/МЧП в Арктической зоне РФ и на Крайнем Севере и реализацию сопутствующих административных процедур, — это объективная

¹ Строительство корпуса больницы завершили в посёлке Угольные Копи // URL: <https://www.mk-chukotka.ru/social/2023/09/29/stroitelstvo-korpusa-bolnicy-zavershili-v-posyolke-ugolnye-kopi.html> (дата обращения: 10.01.2026).

² На вечной мерзлоте: как строят Арктический центр эпоса и Государственную филармонию в Якутске // URL: <https://ulus.media/2024/12/24/na-vechnoj-merzlote-kak-stroyat-arkticheskij-czentr-eposa-i-gosudarstvennuyu-filarmoniyu-v-yakutske/> (дата обращения: 10.01.2026).

³ В Якутске возобновилось строительство Государственной филармонии и Арктического центра эпоса и искусств // URL: <https://www.yakutia.kp.ru/online/news/4760439/> (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Решение Арбитражного суда Амурской области от 2 сентября 2020 г. по делу № А04-3972/2020 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/XSanVqkFJ8Np/> (дата обращения: 10.01.2026).

необходимость, нуждающаяся в правовом осмыслении и учете в ФЗ «О ГЧП», что можно осуществить полноценно в рамках предлагаемой к формализации главы.

Кроме того, в целях последовательной реализации потенциала ГЧП/МЧП в рамках смежного законодательства следует согласовать законодательство о территориях опережающего развития¹, об особых экономических зонах² и о ГЧП/МЧП (прежде всего — порядок предоставления мер государственной/муниципальной поддержки)³, в том числе применительно к особенностям правового режима Арктической зоны РФ⁴. Предложенное обосновывается востребованностью для практики: не является ясным и отдается на усмотрение правоприменителя, в каких формах возможно совмещение указанных механизмов с ГЧП/МЧП.

Продолжая последнее из вышеуказанных предложений, полагаем, что как для развития Арктической зоны РФ, так и иных сфер реализации инфраструктуры значимо согласование инвестиционного законодательства и законодательства о ГЧП/МЧП, что является давно востребованным с точки зрения совершенствования юридической техники и практики. Относительно слабая формальная и внутренняя логическая взаимосвязь образующих данное законодательство нормативно-правовых актов обуславливает необходимость систематизации используемого в них понятийного аппарата, в том числе в контексте таких философских категорий, как общее/частное в целях исключения неопределенности в правоприменении,

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

² Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

³ См. подробнее: 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. 545.

⁴ В Арктике – три территории опережающего развития, и одна из них, «Столица Арктики» в Мурманской области, отмечает 5-летний юбилей // URL: <https://goarctic.ru/work/v-arktike-tri-territorii-operezhayushchego-razvitiya-i-odna-iz-nikh-stolitsa-arktiki-v-murmanskoy-ob/> (дата обращения: 10.01.2026); Арктическая зона Российской Федерации // URL: <https://erdc.ru/about-azrf/> (дата обращения: 10.01.2026).

укрепления правовой основы для предоставления мер государственной поддержки¹.

Во-первых, следует согласовать ФЗ «О ГЧП» и Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»² с целью гармонизации используемого в последнем понятийного аппарата, включая понятия «инвестиционный проект» и «приоритетный инвестиционный проект» (ст. 1). Необходимо формально регламентировать применимость последнего закона к отношениям ГЧП/МЧП. Изложенное обусловлено тем, что согласно абз. 11 п. 2 ч. 2 ст. 11 данного акта федеральные органы государственной власти для регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, используют такие формы и методы, как прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в том числе путем предоставления концессий инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов). То есть концессии — смежный правовой институт по отношению к ГЧП/МЧП — прямо указываются в контексте инвестиционной деятельности. При этом ч. 3 указанной статьи, согласно которой государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, может осуществляться с использованием иных форм и методов в соответствии с законодательством РФ, не устраняет проблемы формального «игнорирования» ГЧП/МЧП в исследуемом законе, поскольку на практике возможно узкое толкование данной части, что может исключить действие указанного закона на отношения ГЧП/МЧП в правоприменении. Полагаем, целесообразно указание ГЧП/МЧП в том же абзаце, в котором упоминаются

¹ См. подробнее: 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.

² Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

концессии, что исключит возникновение на практике неоднозначное толкование соответствующих норм¹².

Во-вторых, необходимо согласовать законодательство о ГЧП/МЧП и о защите и поощрении капиталовложений в РФ, ибо не в полной мере ясно, возможно ли их совместное применение в одном проекте и в какой форме при учете того, что сферы применения (образование, медицина, культура, спорт и др.) и механизмы реализации данных законов, в том числе комплекс действий в отношении объектов инфраструктуры, пересекаются. Формулировка «инвестиционного проекта»³ — ключевого понятия для Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»⁴ (п. 3 ч. 1 ст. 2) — включает в себя КС, то есть наиболее близкий к СГЧП/СМЧП инструмент (они обычно «действуют в тандеме», поскольку направлены на создание/эксплуатацию инфраструктуры), что потенциально допускает распространение последнего закона и на СГЧП/СМЧП при условии внесения соответствующих изменений в законодательство⁵. Кроме того, для ГЧП/МЧП крайне значимо перенятие из вышеуказанного закона стабилизационной оговорки, посвященной особенностям применения отдельных актов (решений) публично-правового образования, в целях

¹ В целом же считаем, что ГЧП/МЧП при условии широкого толкования данного закона (ст. 3, 4 и другие положения закона не исключают этого) может быть отнесено к этим «иным формам и методам», особенно в условиях существующего включения концессий, что значимо с позиции распространения гарантий защиты капитальных вложений на отношения ГЧП/МЧП.

² См. подробнее: 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. 543-544.

³ По существу, проект ГЧП/МЧП является частным случаем инвестиционного проекта, что предполагает установление их формальной взаимосвязи.

⁴ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 1999.

⁵ См. подробнее: 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. 544-545.

детализации гарантий прав и законных интересов частного партнера (ст. 15 ФЗ «О ГЧП»). В данной оговорке, регламентируемой ст. 9 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», указаны акты (решения), учитываемые как ухудшающие условия ведения предпринимательской и (или) иной деятельности и не применяемые к частной стороне (например, которые увеличивают сроки осуществления процедур, необходимых для реализации инвестиционного проекта, и др.). Отсутствие сходной детализации в ФЗ «О ГЧП» негативно сказывается на защите прав и законных интересов частного партнера и потенциально способно вызвать противоречия в практике.

В-третьих, следует согласовать законодательство о ГЧП/МЧП и о промышленных кластерах¹, поскольку реализация введенных с 2016 г. промышленных объектов ГЧП/МЧП (п. 18 ч. 1 ст. 7, 10.1 ФЗ «О ГЧП») в рамках данных кластеров может дополнительно стимулировать деятельность частного партнера за счет достижения синергетического эффекта от применения системных мер государственной поддержки².

¹ Постановление Правительства РФ от 31 июля 2015 г. № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» // СЗ РФ. 2015. № 32. Ст. 4768.

² См. подробнее: 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. 545.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, по результатам проведенного исследования можно сделать ряд выводов.

Следует дифференцировать экономико-ориентированный, авторские («субъективные») и формально-ориентированный подходы к сущности ГЧП/МЧП. Основу авторской интерпретации ГЧП/МЧП образует формально-ориентированный подход, предполагающий правовое понимание ГЧП/МЧП на базе ФЗ «О ГЧП» в системном толковании с действующим законодательством и в логике институциональной структуры права.

Сформирован научно обоснованный подход к пониманию ГЧП в качестве административно-правового субинститута, основанного на сотрудничестве властного и невластного субъектов административного права. Авторская система базовых элементов административно-правового субинститута ГЧП включает: цель, субъектный состав, механизм реализации и охраны публичных интересов, регуляторный, позитивно-процедурный, материальный, гарантийно-стимулирующий элементы.

Содержание административно-правовых отношений ГЧП образуют горизонтальные координационные и вертикальные внутриорганизационные, внешнеорганизационные, контрольные, административно-процессуальные отношения.

Уточнен правовой статус субъектов административного права в сфере ГЧП. Авторский подход к классификации субъектов ГЧП, охватывающий положения как ФЗ «О ГЧП», так и общего законодательства, предполагает дифференциацию данных лиц на две крупные группы по единому основанию — наличию или отсутствию государственных полномочий и возможности их реализации в административно-правовых отношениях ГЧП.

Институты развития ГЧП 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 законодательстве аналогичные понятия не имеют универсального характера. Регулирование в ФЗ «О ГЧП» деятельности институтов развития ГЧП усилит логическую составляющую закона и устранил соответствующий пробел, перенеся разрозненную регламентацию отдельных вопросов функционирования данных институтов с подзаконного уровня на законодательный.

С учетом положительного зарубежного опыта для обеспечения реализации общих полномочий Правительства РФ в сфере ГЧП/МЧП следует создать специальный орган Правительства РФ — Комиссию по развитию ГЧП и МЧП.

После 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 — творческое дополнение федерального законодательства скорее является исключением. Для решения данной проблемы считаем целесообразным создание и распространение Минэкономразвития РФ и Национальным Центром ГЧП поливариантного ежегодно обновляемого модельного закона субъекта РФ о ГЧП, имеющего рекомендательный характер.

Следует учесть опыт Республики Беларусь, Туркменистана и Кыргызской Республики, рассмотрев возможность формализации принципа охраны окружающей среды для усиления публично-правовых основ ФЗ «О ГЧП», а также легально закрепить принцип эффективности управления проектами ГЧП/МЧП, формализованный в законах о ГЧП дружественных государств в различных смежных формах, а также отраженный в Модельном законе СНГ «О публично-частном партнерстве». Перспективным для РФ является использование ПЧП в целях строительства и управления (финансирования, технического обслуживания, содержания, предоставления медицинских и иных услуг заключенным и др.) тюрьмами, что практикуется во многих государствах и является результативным.

Необходимо закрепить в ст. 3 ФЗ «О ГЧП» п. 3.1 с понятием объекта СГЧП/СМЧП и уточнить легальное понятие проекта ГЧП/МЧП (п. 2 ст. 3).

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 документов стратегического планирования — 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.

Выявлены проблемы административно-правового обеспечения стратегического планирования в сфере ГЧП/МЧП и предложены меры по их преодолению. В целях укрепления административно-правовой основы стратегического планирования в сфере ГЧП/МЧП следует, во-первых, определить в ст. 1 ФЗ «О ГЧП» цели и приоритетные направления реализации государственной политики и государственного управления в сфере ГЧП/МЧП, во-вторых, 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-третьих, принять Концепцию развития ГЧП и МЧП в РФ до 2036 г.

Разработаны концептуальные основы ГЧП как административно-правовой формы аутсорсинга функций органов исполнительной власти. На основе выделения и критического анализа подходов к определению правовой природы СГЧП (гражданско-правового, смешанного и административно-правового) обоснована и уточнена административно-договорная природа СГЧП в рамках

формирования авторской системы его признаков. Публично-правовое содержание СГЧП реализуется в том числе через систему производных договоров, что обеспечивается их телеологическим единством в обеспечении реализации функций органов исполнительной власти.

Административно-правовой режим ГЧП представляет собой порядок административно-правового регулирования государственно-управленческой деятельности субъектов административного права в сфере ГЧП, объединяющий в единую конфигурацию используемые административно-правовые средства материального и процессуального характера, в том числе нормативные и ненормативные (индивидуальные) дозволения, запреты, обязывания, ограничения, стимулы, льготы, применяемые в том соотношении, которое позволяет удовлетворить публичный интерес.

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 критического исследования проблем административно-правового регулирования ГЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры и объектов инфраструктуры Арктической зоны РФ сформулирован комплекс научно-обоснованных рекомендаций по их преодолению. В частности, 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.

Обобщая вышеизложенное, следует заключить, что поставленные задачи диссертационного исследования были достигнуты. Полученные выводы имеют теоретическую и практическую значимость, обусловленную их новизной и ценностью для развития доктрины и практики административно-правового регулирования ГЧП.

Во-первых, совершенствование административно-правового регулирования ГЧП посредством выработки и внедрения авторских научно обоснованных рекомендаций по развитию законодательства и практики его применения будет способствовать не только повышению качества государственного управления в целом в рамках его правового обеспечения, но и увеличению объема частных инвестиций в публичную инфраструктуру.

Во-вторых, увеличение роли ГЧП в административно-правовом регулировании хозяйственных отношений отражает тенденцию ко все большему переходу от самостоятельного выполнения функций органов исполнительной власти к модели формализованной хозяйственной кооперации с частным партнером в целях содействия последнего в реализации указанных функций на основе сочетания императивных и диспозитивных начал, средств прямого и стимулирующего государственного управления, что обеспечивается административно-правовыми нормами.

В-третьих, ГЧП как административно-правовой субинститут и административно-правовая форма аутсорсинга функций органов исполнительной власти имеет потенциал для будущих исследований, направленных на дальнейшее осмысление теоретических и прикладных аспектов самого явления аутсорсинга как категории, пронизывающей существенную часть форм сотрудничества государства и субъектов частного предпринимательства, регламентируемых административным правом.

В-четвертых, рекомендации по практическому применению полученных в диссертации результатов содержатся непосредственно в ее тексте и при необходимости могут получить дальнейшее осмысление и адаптацию со стороны законодателя, что следует осуществить — в первую очередь — в субъектах РФ, потенциал развития ГЧП в которых крайне широк ввиду существующей «технической» регламентации административно-правовых отношений ГЧП в большинстве субъектов РФ, значительного копирования федерального законодательства без привнесения новых идей и творческой адаптации под нужды конкретного субъекта РФ.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

- ГЧП — государственно-частное партнерство
- СГЧП — соглашение о государственно-частном партнерстве
- МЧП — муниципально-частное партнерство
- СМЧП — соглашение о муниципально-частном партнерстве
- ПЧП — публично-частное партнерство
- ПИ — публичная инициатива
- ЧИ — частная инициатива
- КС — концессионное соглашение
- СПИК — специальный инвестиционный контракт
- ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство
- ИТ — информационные технологии
- сеть «Интернет» — информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет»
- ИТИ — информационно-телекоммуникационная инфраструктура
- ГИС — государственные информационные системы
- ЦОД — центры обработки данных
- СНГ — Содружество Независимых Государств
- КС РФ — Конституционный Суд РФ
- ВЭБ.РФ — Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»
- Государственная корпорация «Роскосмос»; Роскосмос — Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»
- НК РФ — Налоговый кодекс РФ
- БК РФ — Бюджетный кодекс РФ
- КоАП РФ — Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ
- ФЗ «О ГЧП» — 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»

ФЗ «О КС» — Федеральный закон от 21 июля 2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок» — Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» — Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации**

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных ФЗ «О поправках к Конституции РФ» от 30 декабря 2008 г. № 6-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. №7-ФЗ, от 5 февраля 2014 г. №2-ФЗ, от 21 июля 2014 г. №11-ФЗ, от 14 марта 2020 г. №1-ФЗ, от 4 октября 2022 г. № 5-ФЗ, от 4 октября 2022 г. № 6-ФЗ, от 4 октября 2022 г. № 7-ФЗ, от 4 октября 2022 г. № 8-ФЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Гражданский кодекс РФ (ч. 2) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Российская газета. 1996. 6, 7, 8 февраля.
4. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.
5. Налоговый кодекс РФ (ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31 ст. 3824.
6. Федеральный закон от 23 июля 2025 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О связи» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 30 (ч. II). Ст. 4393.
7. Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.
8. Федеральный закон от 8 августа 2024 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» //

Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).
08.08.2024.

9. Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 418-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6150.

10. Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 604-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. I). Ст. 51.

11. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

12. Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5179.

13. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583.

14. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых и технологических инноваций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

15. Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4503.

16. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 1999.

17. Федеральный закон от 29 июня 2018 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 3956.

18. 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.

19. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015 г. № 1 (ч. I). Ст. 41.

20. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

21. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

22. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

23. Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

24. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

25. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

26. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

27. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

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

29. Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

30. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

31. Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

32. Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основях государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 10. Ст. 1317.

33. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

34. Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ. 2017 г. № 20. Ст. 2901.

35. Постановление Правительства РФ от 16 августа 2025 г. № 1236 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 33. Ст. 5047.

36. Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2025 г. № 585 «О порядке ведения реестра обязательств, возникающих при исполнении концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве и соглашений о муниципально-частном партнерстве, и перечне сведений об обязательствах, возникающих при исполнении концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве и соглашений о муниципально-частном партнерстве» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 30.04.2025.

37. Постановление Правительства РФ от 29 февраля 2024 г. № 246 «О требованиях при проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве в электронной форме» //

Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 29.02.2024.

38. Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2024 г. № 185 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в г. Иннополисе (Республика Татарстан)» // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). 19.02.2024.

39. Постановление Правительства РФ от 2 февраля 2024 г. № 100 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Ненецком автономном округе» // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). 07.02.2024.

40. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2023 г. № 2251 «О Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного, рыбохозяйственного комплексов и устойчивого развития сельских территорий» // СЗ РФ. 2023 г. № 52. Ст. 9675.

41. Постановление Правительства РФ от 9 ноября 2023 г. № 1874 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Самарской области» // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). 10.11.2023.

42. Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2023 г. № 1473 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» // СЗ РФ. 2023. № 38. Ст. 6906.

43. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2022 г. № 1729 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации российских

организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий» // СЗ РФ. 2022 № 40. Ст. 6845.

44. Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2022 г. № 1602 «О соглашениях о защите и поощрении капиталовложений» // СЗ РФ. 2022. № 39. Ст. 6602.

45. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 2439 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. II). Ст. 147.

46. Постановление Правительства РФ от 30 марта 2021 г. № 484 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 14. Ст. 2352.

47. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2020 г. № 1979 «Об утверждении Правил ведения реестра экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций и доступа к нему» // СЗ РФ. 2020. № 49. Ст. 7949.

48. Постановление Правительства РФ от 28 октября 2020 г. № 1750 «Об утверждении перечня технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 29.10.2020.

49. Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2019 г. № 515 «О системе маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2279.

50. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 546.

51. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. II). Ст. 375.

52. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 388.

53. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 365.

54. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» // СЗ РФ. 2015. № 52 (ч. I). Ст. 7613.

55. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» // СЗ РФ. 2015. № 52 (ч. I). Ст. 7611.

56. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами» // СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. III). Ст. 7349.

57. Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2015 г. № 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет

оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7160.

58. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2015 г. № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» // СЗ РФ. 2015. № 32. Ст. 4768.

59. Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2015 г. № 432 «Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, Арктической зоне Российской Федерации и свободным портом Владивосток» // СЗ РФ. 2015 № 19. Ст. 2836.

60. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2167.

61. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2163.

62. Постановление Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» // СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 3503.

63. Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 60 «О Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 760.

64. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2317.

65. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 608 «О сертификации средств защиты информации» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2579.

66. Распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2026 г. № 985-р «О Концепции развития перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении до 2035 г.» // СЗ РФ. 2026. № 19. Ст. 2433.

67. 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.

68. 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.

69. Распоряжение Правительства РФ от 1 августа 2022 г. № 2115-р «Об утверждении плана развития Северного морского пути на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2022. № 32. Ст. 5862.

70. 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.

71. Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2021 г. № 996-р «Об утверждении единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики РФ в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 3022.

72. Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3710-р «Об утверждении перечней институтов развития и планов мероприятий ("дорожных карт") по передаче, ликвидации и модернизации действующей структуры институтов развития» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 611.

73. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2020 г. № 3579-р «О методических рекомендациях по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. II). Ст. 237.

74. Распоряжение Правительства РФ от 28 октября 2020 г. № 2790-р «Об определении автономной некоммерческой организации «Цифровая экономика» организацией, представляющей предпринимательское сообщество по вопросам экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций» // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). 29.10.2020.

75. Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2019 г. № 899-р «О реализации проекта государственно-частного партнерства, которое осуществляется на основании соглашения, заключаемого в целях создания, эксплуатации и технического обслуживания объекта, предназначенного для обеспечения маркировки и прослеживаемости отдельных видов товаров» // СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2465.

76. Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2019 г. № 620-р «Об определении ООО "Оператор-ЦРПТ" оператором государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» // СЗ РФ. 2019. № 15 (ч. IV). Ст. 1790.

77. Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 04.02.2019.

78. Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг. и плана

мероприятий по реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг.» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

79. Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р «Об утверждении Сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями» // СЗ РФ. 2009. № 52. (ч. II). Ст. 6626.

80. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

81. «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13) // URL: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUk9SQjIGNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf> (дата обращения: 10.01.2026).

82. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 февраля 2021 г. № 40 «Об утверждении Порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 01.04.2021.

83. Приказ Министерства экономического развития РФ от 30 ноября 2015 г. № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 31.12.2015.

84. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. № 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров,

связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 30.12.2015.

85. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. № 863 «Об утверждении порядка проведения переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 30.12.2015.

86. Закон Пермского края от 12 июля 2024 г. № 329-ПК «О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2035 года» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 22.07.2024. № 29.

87. Закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 г. 2077-3 № 45-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 26.12.2018.

88. Закон г. Севастополя от 21 июля 2017 г. № 357-ЗС «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Севастополя до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 24.07.2017.

89. Закон Нижегородской области от 31 августа 2016 г. № 134-З «О государственно-частном партнерстве в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 28.10.2016. № 110.

90. Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 151-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016 - 2030 годы» // Областная газета. 23.12.2015. № 237 (7803).

91. Закон РТ от 17 июня 2015 г. № 40-ЗРТ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. июнь 2015 г. № 6 (II ч.).

92. Закон Пермского края от 1 апреля 2015 г. № 457-ПК «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 07.04.2015.

93. Постановление Правительства Забайкальского края от 2 июня 2023 г. № 272 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края до 2035 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 05.06.2023.

94. Постановление главы администрации федеральной территории «Сириус» от 29 сентября 2022 г. № 85-п «Об утверждении Правил принятия решений о заключении государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд федеральной территории «Сириус», соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств» // URL: https://sirius.gov.ru/docs_adm (дата обращения: 10.01.2026).

95. Постановление Правительства Новосибирской области от 19 марта 2019 г. № 105-п «О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 21.03.2019.

96. Постановление Администрации Приморского края от 28 декабря 2018 г. № 668-па «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2030 года» // Приморская газета. 01.01.2019. № 1.

97. Постановление Правительства Калининградской области от 2 августа 2012 г. № 583 «О Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу» // Газета «Калининградская правда». 21.07.2012. № 148.

98. Постановление Губернатора Калужской области от 26 марта 2012 г. № 168 «Об образовании координационного совета при Губернаторе Калужской области по развитию государственно-частного партнерства на территории Калужской области» // Весть. 06.04.2012. № 123-126.

99. Постановление Правительства Республики Бурятия от 31 августа 2011 г. № 466 «Об утверждении Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Бурятия на 2011-2015 годы» // Приложение «Официальный вестник» к газете «Бурятия» от 3 сентября 2011 г. № 101.

100. Распоряжение Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 17 сентября 2021 г. № 384-рп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2040 года» // Официальный информационный интернет-портал Правительства Кабардино-Балкарской Республики (www.pravitelstvo.kbr.ru). 24.09.2021.

101. Распоряжение Правительства Чукотского автономного округа от 31 августа 2021 г. № 358-рп «О принятии решения о реализации проекта государственно-частного партнерства» // URL: <https://чукотка.рф/documents/obyavleniya-konkursy-zayavki/9739/> (дата обращения: 10.01.2026).

102. Распоряжение Совета министров Республики Крым от 14 января 2020 г. № 6-р «Об утверждении Концепции развития государственно-частного партнёрства в Республике Крым на 2020 - 2025 годы» // Официальный сайт Правительства Республики Крым (<http://rk.gov.ru/>). 14.01.2020.

103. Распоряжение Правительства Орловской области от 1 апреля 2013 г. № 137-р «О концепции развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Орловской области на 2013-2020 годы» // URL: <https://orel.gov.ru/doc/46394> (дата обращения: 10.01.2026).

104. Постановление администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 4 апреля 2013 г. № 938 «О порядке принятия решения о реализации проекта государственно-частного партнерства на территории Петропавловск-Камчатского городского округа» // URL:

<https://pkgo.ru/upload/iblock/ed0/ed0a75f5bd0535e08e1d273ea5a4fe06.pdf> (дата обращения: 10.01.2026).

105. 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).

106. Решение Федеральной антимонопольной службы России № от 30 июля 2019 года № 1-11-161/00-22-18 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/564060797> (дата обращения: 06.03.2026).

107. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (док. утр. сил.) // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

108. Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (док. утр. силу) // Санкт-Петербургские ведомости. 28.12.2006. № 244. стр. 6.

109. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» (док. утр. сил.) // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

Нормативные правовые акты и иные официальные документы международных организаций и зарубежных государств

110. Закон Кыргызской Республики от 22 февраля 2012 г. № 7 «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике» // URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112275/edition/1077389/ru> (дата обращения: 10.01.2026).

111. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама // URL: <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/zakoni/zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu-i-koncesijama> (дата обращения: 10.01.2026).

112. Закон Республики Армения от 16 июля 2019 г. №ЗР-113 «О государственно-частном партнерстве» // URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6677&lang=arm&enc=utf8> (дата обращения: 10.01.2026).

113. Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-3 «О государственно-частном партнерстве». URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11500345> (дата обращения: 10.01.2026).

114. Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V ЗПК «О государственно-частном партнерстве». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37704720 (дата обращения: 10.01.2026).

115. Закон Республики Таджикистан от 28 декабря 2012 г. № 907 «О государственно-частном партнерстве» // URL: https://ncz.tj/system/files/Legislation/907_ru.pdf (дата обращения: 10.01.2026).

116. Закон Республики Узбекистан от 10 мая 2019 г. № ЗРУ-537 «О государственно-частном партнерстве» // URL: <https://lex.uz/ru/docs/4329272> (дата обращения: 10.01.2026).

117. Закон Туркменистана от 5 июня 2021 г. № 379-VI «О государственно-частном партнёрстве». URL: <https://minjust.gov.tm/ru/hukuk/merkezi/hukuk/232> (дата обращения: 10.01.2026).

118. Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28 октября 2022 г. № 54-27 «О модельном законе «О государственных и муниципальных услугах» (принято в г. Самарканде 28.10.2022) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ. 2023. № 77 (ч. 4).

119. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 28 ноября 2014 г. № 41-9 «О модельном законе «О публично-частном партнерстве» (принято в г. Санкт-Петербурге 28.11.2014) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2015. № 62 (ч. 1).

120. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 23 января 2023 г. № 20 «Об определении оператора веб-портала государственно-частного партнерства» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32442634 (дата обращения: 10.01.2026).

121. Code de justice administrative // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006118211/#LEGISCTA000006118211 (дата обращения: 10.01.2026).

122. Code de la commande publique // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000037701019/ (дата обращения: 10.01.2026).

123. Code général des collectivités territoriales // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037739236 (дата обращения: 10.01.2026).

124. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union PROTOCOL (No 26) ON SERVICES OF GENERAL INTEREST // URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_26/oj/eng (дата обращения: 10.01.2026).

125. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/___105.html (дата обращения: 10.01.2026).

126. Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/1370/oj/eng> (дата обращения: 10.01.2026).

127. Verordnung über die Vergabe von Konzessionen (Konzessionsvergabeverordnung - KonzVgV) // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/konzvgv/___1.html (дата обращения: 10.01.2026).

128. Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/___1.html (дата обращения: 10.01.2026).

Материалы судебной практики

129. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 2024 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208

Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда» // СЗ РФ. 2024. № 46. Ст. 7029.

130. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

131. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24 января 2024 г. по делу № А33-30877/2022 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/631b45f4-8892-4812-8ea9-74cf0c6d03ec/e6f9d479-00a1-4c8d-8e66-54947d51615f/A33-30877-2022_20240124_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.01.2026). Решение от 7 августа 2022 г. по делу № А45-31027/2021 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/1Iae7AhjjOQ/> (дата обращения: 10.01.2026).

132. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 марта 2023 г. по делу А13-4746/2022 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6ab1988a-ad78-4917-9132-222cdcca2825/29026c1b-02b4-4f3f-af8b-b983eeef0394/A13-4746-2022_20230303_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.01.2026).

133. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 ноября 2018 г. по делу № А42-4526/2018 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/bDJtoMgMuaNR/> (дата обращения: 10.01.2026).

134. Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 16 октября 2024 г. по делу № А45-17152/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8f9bc52d-e248-4009-ad69-4457c95eb5bb/2c316139-44ad-48df-9940-0d7867339ca3/A45-17152-2024_20241016_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 06.03.2026).

135. Решение Арбитражного суда Республики Саха от 17 сентября 2021 г. по делу № А58-5526/2021 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/FbpLG0cc4wdJ/> (дата обращения: 06.03.2026).

136. Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 27 мая 2021 г. по делу № А47-16699/2020 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/BZcwLNtB1YNR/> (дата обращения: 06.03.2026).

137. Решение Арбитражного суда Амурской области от 2 сентября 2020 г. по делу № А04-3972/2020 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/XSanVqkFJ8Np/> (дата обращения: 10.01.2026).

Монографии, учебники, комментарии и учебные пособия

138. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Издательство Норма. 2001. 752 с.

139. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. М.: Юридическая литература. 1982. Т. II. 360 с.

140. Артяков В.В. Основы управления проектами государственно-частного партнерства: учебник. М.: ИНФРА-М. 2021. 192 с.

141. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Ю.П. Соловей, И.М. Чемакин и др.; отв. ред. Д.Н. Бахрах. Москва: БЕК. 1997. 320 с.

142. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма. 2005. 800 с.

143. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. М.: ИМЭМО РАН. 2009. В 2-х томах. Т. 1. 312 с.

144. Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере: монография / под ред. А.К. Казанцева, Д.А. Рубвальтера. М.: ИНФРА-М. 2024. 331 с.

145. Елистратов А.И. Очерк административного права. М.: Гос. изд-во, 1922. 236 с.

146. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит-ра. 1976. 184 с.

147. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Под ред. В.Ф. Попондопуло и В.В. Килинкарова. М.: Инфотропик Медиа. 2016. 352 с.

148. Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. 2010. 448 с.

149. Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право России: учебник для бакалавров. М.: Юрайт. 2012. 474 с.

150. Кононов А.М. Очерки общей теории современного административного права: монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2021. 239 с.

151. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. М.: Издательство «Юрлитинформ». 2013. 416 с.

152. Корепина А.В., Васильева Я.В., Бойкова А.С. Организация государственных и муниципальных услуг: учебное пособие / Моск. гос. юрид. Ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Сев.-Зап. институт (филиал) Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Вологда: Фонд развития филиала МГЮА в г. Вологде. 2020. 216 с.

153. Мазурин С.Ф., Прокофьев К.Г. Административное право: Учебное пособие / п. общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Фонд «Университет». 2019. 312 с.

154. Манохин В.М. Административное право России учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа. 2010. 266 с.

155. Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнерство в Евросоюзе: опыт и будущие тренды: монография. Пермь. 2021. 336 с.

156. Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ. 2016. Ч. 1. 760 с.

157. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во ЛГУ. 1972. 157 с.

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

159. Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. М. 2012. 492 с.

160. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр. 2001. 355 с.

161. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма. ИНФРА-М. 2011. 335 с.

Научные статьи в журналах и сборниках конференций

162. Агамагомедова С.А. Субъекты административного права: обзор подходов и проблемы классификации // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 2. С. 106-116.

163. Ализаде М.Г. Государственные услуги в России: понятие и виды // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 173-178.

164. Алькина Г.И., Герба В.А. Сущность государственных услуг // Вестник ТОГУ. 2009. № 3 (14). С. 129-134.

165. Андроняк И.А. Муниципальная услуга и ее сущностные характеристики: нормативно-правовые аспекты // Власть и управление на Востоке России. 2018. № 4 (85). С. 144-150. С. 148-149.

166. Безруков А.В., Пунтус С.А. Формирование оптимальной модели сотрудничества общественных формирований с полицией в сфере обеспечения конституционного правопорядка в России // Труды Академии управления МВД России. 2021. №. 4 (60). С. 51-59.

167. Белякович Е.В., Ястребов О.А. Административная юстиция и административные процедуры // Труды Института государства и права РАН. 2024. Т. 19. № 5. С. 176-200.

168. Боджаева В.В., Слободчикова И.В., Деликова Т.Г., Нимгиров А.Г. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм развития экономики // *Фундаментальные исследования*. 2015. № 11-2. С. 343-346.
169. Большакова О.И., Волкова В.О., Сурнова А.С. Реализация проектов государственно-частного партнерства в Арктической зоне России // *Вестник ГУУ*. 2018. № 6. С. 55-60.
170. Борисова Л.А., Исмаилова Ф.Н. Основные формы и модели реализации проектов государственно-частного партнерства // *УЭПС: управление, экономика, политика, социология*. 2018. № 1. С. 3-9.
171. Бухвальд Е.М. Правовые основы государственно-частного партнерства в условиях реализации национальных проектов в Российской Федерации // *Экономика, предпринимательство и право*. 2020. Т. 10. № 3. С. 503-516.
172. Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом. Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 134-147.
173. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 2008. № 2 (277). С. 65-76.
174. Василькова С.В. Направления совершенствования нормативного правового регулирования стратегического планирования // *Экономика. Право. Общество*. 2023. Т. 8. № 3 (35). С. 140-145.
175. Ваславский Я.И. Политико-экономический подход к трактовке феномена государственно-частного партнерства // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология*. 2023. Т. 25. №. 4. С. 953-961.
176. Ведерникова Е.В. Реализация проектов государственно-частного партнерства в сфере информационных услуг // *Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки*. 2023. № 3. С. 287-300.

177. Винницкий А.В. Публичные услуги в ЕС и России: конституционные основы и законодательное регулирование // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 101-114.

178. Виноградова Т.Г., Семилетова Я.И., Рахманова А.Б. Эффективные информационные технологии в секторе государственно-частного партнерства: особенности и факторы развития // Вестник науки. 2021. № 10 (43). С. 62-71.

179. Воротников А.М., Паньшина В.А. Государственно-частное партнёрство — актуальный инструмент развития туристско-рекреационного потенциала Арктической зоны Российской Федерации // Журнал исследований по управлению. 2018. Т. 4. № 12. С. 47-51.

180. Зеленцов А.Б. К вопросу о неравенстве сторон в административном правоотношении // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора И.И. Веремеенко / Отв. ред.: А.С. Дугенец, В.И. Майоров. М.: ВНИИ МВД России. 2008. 368 с. С. 38-43.

181. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. Вып. 4. С. 501-521. С. 506.

182. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 96-131.

183. Зоркин Д.Ю. Государственно-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития Российской Федерации // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 11. Ч. 2. URL: <https://web.snauka.ru/issues/2014/11/41174> (дата обращения: 10.01.2026).

184. Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 72-81.

185. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Государственно-частное партнерство в системе регионального стратегического планирования // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 3. С. 22-38.

186. Ищенко А.А. Стратегическое планирование в механизме государственного управления: новации правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 51-66.

187. Кандрина Н.А. Государственные услуги как разновидность публичных услуг: теоретико-правовые основы, классификация // Известия АлтГУ. Юридические науки. 2018. № 6 (104). С. 90-94.

188. Караваева Е.В., Байбурин Р.Р. Роль государственно-частного партнерства в условиях цифровизации экономики // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2023. № 10-3. С. 316-321.

189. Киричук Л.А. Муниципальные услуги: сущность и классификация // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2014. № 14. С. 103-108.

190. Килинкарров В.В. Институциональные публично-частные партнерства: общее понятие и правовые рамки // Юрист. 2015. № 7. С. 15-21.

191. Климкин Н.С. Административный договор в системе договорных отношений Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. №. 2 (30). С. 43-55.

192. Кононов А.М. Об участии субъектов частного права в реализации функций публичной власти в сфере внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 7. С. 235-240.

193. Кононов А.М., Эриашвили Н.Д. К вопросу о возможности приватизации функции публичной власти в сфере внутренних дел // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 2. С. 30-37.

194. Кононов П.И. Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 38-42.

195. Кононов П.И. О понятии и классификации административных договоров // Актуальные проблемы административного и административно-

процессуального права (Сорокинские чтения): Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ. 2021. С. 93-98.

196. Кононов П.И. Об основах административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права // Вестник Вятского государственного университета. 2007. № 19. С. 80-83.

197. Красильников М.В. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты // Научные известия. 2017. № 7. С. 37-41.

198. Красильников Т.С. К вопросу о классификации административных договоров // Проблемы экономики и юридической практики. 2019. № 4. С. 208-212.

199. Кулапов В.Л. Механизм государственно-правового воздействия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3 (122). С. 60-66.

200. Кулапов В.Л. Соотношение целей, задач и функций государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 30-35.

201. Лозовой М.М. Понятие государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными, муниципальными учреждениями // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 2. С. 189-192.

202. Манохин В.М. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права: межвуз. сб. науч. тр. / Свердлов. юрид. ин-т им. Р.А. Руденко; редкол.: Д.Н. Бахрах (отв. ред.) и др. Свердловск: Изд-во Свердловского юридического института. 1985. 167 с.

203. Марченко М.Н. Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2013. № 5. С. 26-37.

204. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16-29.

205. Мащук В.Ю. Аппараты судов общей юрисдикции как субъекты административного права // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 228-232.

206. Молчанов Н.А., Егоров В.П., Матевосова Е.К. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2. С. 28-34.

207. Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «Административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 98-110.

208. Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2 (36). С. 143-154.

209. Романовская О.В. Конституционно-правовые основы государственно-частного партнерства // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. №. 3 (39). С. 40-50.

210. Романовская О.В. О приватизации государственной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. №. 6 (125). С. 76-84.

211. Панина О.В. Административная регламентация в органах исполнительной власти как инструмент государственного менеджмента // Инновационное развитие экономики: предпринимательство, образование, наука: сб. науч. ст. Минск. 2013. С. 115-118.

212. Патрин Д.А., Ратников К.Ю., Молла Г.Г. Государственно-частное партнерство в развитии опорных зон в Арктической зоне Российской Федерации // Контентус. 2020. № 5. С. 129-137.

213. Понкин И.В. Понятие публичных услуг // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 1. С. 134-138.

214. Проняева Л.И., Кружкова И.И. Реализация проектов государственно-частного партнерства в IT-сфере: состояние и условия // Среднерусский вестник общественных наук. 2020. №. 1. С. 186-203.

215. Пустовалов Е.В. Модель административного сотрудничества компетентных органов, обеспечивающего функционирование единого рынка услуг ЕАЭС // Международное право и международные организации. 2020. № 4. С. 29-40.

216. Редкоус В.М. Об опыте законодательного регулирования государственно-частного партнерства в государствах — участниках СНГ // Закон и право. 2022. №. 7. С. 57-61.

217. Редкоус В.М. Особенности регулирования отношений государственно-частного партнерства в отношении объектов информационных технологий или объектов информационных технологий и технических средств обеспечения функционирования объектов информационных технологий // Аграрное и земельное право. 2023. №. 4. С. 68-72.

218. Редкоус В.М. Роль модельного закона «О публично-частном партнерстве» в формировании правовой основы государственно-частного партнерства // Право и государство: теория и практика. 2023. № 5 (221). С. 176-178.

219. Руденко И.А. Понятие и сущность государственной услуги // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 3 (52). С. 68-71.

220. Самоловов Д.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве: вопросы правовой квалификации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4 (53). С. 139-145.

221. Санавваров Г.Б., Волков А.М. Общественные объединения как субъекты административно-правовых отношений // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия общественных наук. 2014. № 1. С. 35-42.

222. Сергеева Н.В. Цифровизация государственного управления и публично-частное партнерство // Oeconomia et Jus. 2024. № 4. С. 51-63.

223. Соболева Ю.В. Вопросы правового регулирования принципа целесообразности в деятельности органов исполнительной власти // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: Сборник научных трудов

по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина, в рамках III Саратовского юридического форума «Законотворческая политика и правоприменение в современной России», Саратов, 08 июня 2023 года. Саратов: СГЮА. 2023. С. 60-63. Соболева Ю.В. К вопросу о понятии субъекта административного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. №. 4 (105). С. 188-192.

224. Соболева Ю.В. Принцип целесообразности и административная реформа // Право и государство: теория и практика. 2005. № 3. С. 147-148.

225. Соболева Ю.В. Принцип целесообразности при осуществлении исполнительной власти в трудах Василия Михайловича Манохина и его современное значение // Административное право и процесс. 2023. № 11. С. 18-20.

226. Соболева Ю.В. Субъекты административного права: подходы к классификации // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 2. С. 29-35.

227. Соболева Ю.В. Целесообразность, или управление по усмотрению, в деятельности исполнительной власти // Вестник Поволжского института управления. 2024. Т. 24. № 6. С. 37-43.

228. Спиридонов П.Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 301-312.

229. Стахов А.И. Интегративная теория административного процесса - единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 313-327.

230. Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. 2004 г. / Общество сравнительного правоведения. М.: ООО Типография Полимаг. 2005. С. 136-151.

231. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист. 2000. 771 с.

232. Тихомиров Ю.А. Договор как регулятор общественных отношений // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1990. № 5. С. 27-35.

233. Торопушина Е.Е. Потенциал государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Арктической зоны Российской Федерации // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2019. №. 2. С. 51-60.

234. Торопушина Е.Е. Реализация проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере Российской Арктики // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2019. № 4. С. 30-42.

235. Турабаева М.Б., Акмаганбетова А.С., Нургалиева А.К. Развитие государственно-частного партнерства в Республике Казахстан // Труды университета. 2025. № 2 (99). С. 263-269.

236. Уманская В.П. Баланс публичных и частных интересов в административном праве // Власть Закона. 2017. № 1 (29). С. 69-79.

237. Уманская В.П. Баланс публичных и частных интересов в государственном управлении // Федерализм. 2017. № 1 (85). С. 93-104.

238. 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.

239. 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.

240. 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.

241. 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.

242. 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.

243. 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.

244. Ушаков Р.М. Система принципов государственно-частного партнерства: публично-правовой аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2025. Т. 21. № 6. С. 220-223.

245. 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.

246. Фомкин Д.Ю., Конджакулян К.М. Понятие и сущность публично значимых функций в рамках Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» // Образование и право. 2023. №. 11. С. 165-169.

247. Чулюкин Л.Д., Гурьянова В.В. Сущность и виды правоприменительного юридического процесса // Вестник экономики, права и социологии. 2018. № 3. С. 125-128.

248. Шайдуров С.А. Функция по оказанию государственных услуг: особенности и место среди иных функций государственных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 120-127.

249. Штатина М.А. Административно-правовые отношения в области образования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2002. №. 2. С. 17-27.

250. Штатина М.А. Роль концепции регулирующего государства в развитии административного права // Национальная ассоциация ученых. 2015. №. 8-2 (13). С. 101-104.

251. Хабиева З.Д., Бидова Б.Б. Содержание юридического процесса: общетеоретический аспект // Право и государство: теория и практика. 2022. № 5 (209). С. 4-8.

252. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 5. С. 403-414.

253. Чепурнова Н.М., Чепурнов А.А. Современные подходы к определению административно-правовых форм и методов регулирования российской экономики // Закон и право. 2017. № 9. С. 123-130.

254. Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2016. № 5. С. 31-39.

255. Aisyah S.S., Meliala A., Sulhin I. Instrumental and Political Explanations in the Implementation of Various Prison Public-Private Partnership (PPP) Models // Journal of Humanities, Social Sciences and Business. 2024. Vol. 4. №. 1. Pp. 137-152.

256. Demotes-Mainard J., Canet E., Segard L. Public-private partnership models in France and Europe. *Thérapie*. 2006. V. 61. PP. 325-334.

257. Elhamma A., Loukili Z. Emergence of Public-Private Partnership Policies: A Comparative Study of Morocco and France // Public Private Partnerships for Social Development and Impact. 2025. Pp. 155-178.

258. Moraru-de Loë L., Mitchell B. Public-Private Partnerships: Water and Wastewater Services in France // *Water International*. № 18 (3). 1993. Pp. 137-146.

259. Tian J., Jin B. The legal framework for PPP in China – current issues, challenges and future perspectives – with regard to the French experience // *Juridical Tribune*. 2023. Vol. 13. Iss. 4. Pp. 602-623.

260. Milenković D., Đurić V. Public-private partnership contracts and projects and their influence on the local economy development in Serbia // *Law & Economy*. 2022. V. 60. B. 4. Pp. 695-713.

Диссертации и авторефераты диссертаций

261. Абдрахманов А.И. Государственно-частное партнерство в России и государствах Западной Европы: политологический анализ: дис. ... канд. полит. наук. М. 2013. 204 с.

262. Бабич А.А. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М. 2021. 27 с.

263. Бедняков А.С. Использование зарубежного опыта государственно-частного партнерства в инфраструктурном комплексе России: дис. ... канд. эконом. наук. М. 2023. 214 с.

264. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2011. 268 с.

265. Белякова Ю.И. Развитие финансово-кредитных механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации: дис. ... канд. эконом. наук. М. 2021. 185 с.

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

267. Болдырева Е.П. Политические аспекты государственно-частного партнерства в реализации концепции электронного правительства: отечественный и зарубежный опыт: дис. ... канд. полит. наук. Саратов. 2013. 181 с.

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

269. Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург. 2010. 245 с.

270. Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2016. 193 с.

271. Макаревич М.А. Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2013. 231 с.

272. Маслова С.В. Тенденции развития международно-правового регулирования международных и трансграничных отношений в сфере государственно-частного партнерства: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург. 2021. 755 с.

273. Мелюхин А.Н. Механизм управления проектами государственно-частного партнёрства на основе выбора их оптимальной формы: дис. канд. наук. Пермь. 2025. 170 с.

274. Никифоров С.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве как форма взаимодействия публичного и частного субъектов и его гражданско-правовая квалификация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2022. 22 с.

275. Писенко К.А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М. 2018. 497 с.

276. Пономарев Б.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве в гражданском праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2019. 207 с.

277. Пономаренко А.А. Государственно-частное партнерство в обеспечении промышленного развития с использованием лизинга: дис. ... канд. экон. наук. Донецк. 2024. 213 с.

278. Родин А.А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнёрства: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2010. 224 с.

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

280. Солдатова О.Е. Юридический процесс (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2014. 178 с.

281. Стерлигов А.В. Административно-правовой статус некоммерческих негосударственных организаций: дис. ...канд. юрид. наук. Хабаровск. 2002. 225 с.

282. Тюрин А.Е. Эффективность создания и функционирования лесоперерабатывающей инфраструктуры в рамках частно-государственного партнерства: дис. ... канд. экон. наук. Санкт-Петербург. 2010. 152 с.

283. Усков Д.Г. Конституционные гарантии права на предпринимательскую деятельность: дис. канд. юрид. наук. М. 2007. 205 с.

284. Хакимова А.Ф. Гражданско-правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве: дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2024. 211 с.

285. Хардина Ю.В. Государственно-частное партнерство в трансформирующемся российском обществе: политический аспект: дис. ... канд. полит. наук. М. 2007. 145 с.

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

287. Шапкина Е.А. Государственно-общественное партнерство: проблемы теории, методологии, практики: дис. ... докт. юрид. наук. М. 2023. 390 с.

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

289. Широков А.В. Административно-правовые механизмы реформирования управления жилой недвижимостью и коммунальными комплексами: автореф. дис. ... док. юрид. наук. М. 2009. 55 с.

290. Шайдуров С.А. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2017. 186 с.

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

Справочные источники, энциклопедии

292. Аутсорсинг. Большая российская энциклопедия // URL: <https://bigenc.ru/c/autsorsing-bdca97> (дата обращения: 10.01.2026).

293. Толковый словарь Ушакова. Сотрудничество. // URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=72894> (дата обращения: 10.01.2026).

294. Формы документов договоров аутсорсинга // URL: https://www.consultant.ru/law/podborki/dogovor_autsorsinga_na_okazanie_uslug/ (дата обращения: 10.01.2026).

Электронные материалы и ресурсы

295. АНО «Цифровая экономика» // URL: <https://d-economy.ru/about/> (дата обращения: 10.01.2026).

296. Арктическая зона Российской Федерации // URL: <https://erdc.ru/about-azrf/> (дата обращения: 10.01.2026).

297. База проектов «Росинфра» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/base-projects> (дата обращения: 10.01.2026).

298. В Арктике – три территории опережающего развития, и одна из них, «Столица Арктики» в Мурманской области, отмечает 5-летний юбилей // URL: <https://goarctic.ru/work/v-arktike-tri-territorii-operezhayushchego-razvitiya-i-odna-iz-nikh-stolitsa-arktiki-v-murmanskoj-ob/> (дата обращения: 10.01.2026).

299. В Дагестане к 2025 году построят три мусоросортировочных комплекса // URL: <https://kavkaz.rbc.ru/kavkaz/freenews/6718d1729a794703df67ac2a> (дата обращения: 06.03.2026).

300. Вклад ИТ-отрасли в экономику России составил 6% (5 июня 2025) // URL: <https://ac.gov.ru/news/page/vklad-it-otrasli-v-ekonomiku-rossii-sostavil-6-28110> (дата обращения: 10.01.2026).

301. В Новосибирске на достройку поликлиник по ГЧП направят 3,5 млрд рублей // URL: <https://vademec.ru/news/2025/05/06/v-novosibirske-na-dostroyku-poliklinik-po-gchp-napravyat-3-5-mlrd-rublej/> (дата обращения: 06.03.2026).

302. В Новосибирске просроченную ГЧП-поликлинику на Степной разрешили строить еще год // URL: <https://newsib.net/novosti/v-novosibirske-prosrochennuyu-gchp-polikliniku-na-stepnoj-razreshili-stroit-eshhe-god.html> (дата обращения: 06.03.2026).

303. Возведение ГЧП-поликлиники на Степной в Новосибирске продлено еще на год // URL: <https://nsk.aif.ru/society/vozvedenie-gchp-polikliniki-na-stepnoy-v-novosibirske-prodleno-eshche-na-god> (дата обращения: 06.03.2026).

304. ВЭБ.РФ и Росатом будут вместе развивать Трансарктический коридор – Шувалов // URL: <https://fomag.ru/news-streem/veb-rf-i-rosatom-budut-vmeste-razvivat-transarkticheskiy-koridor-shuvalov/> (дата обращения: 10.01.2026).

305. В Якутске возобновилось строительство Государственной филармонии и Арктического центра эпоса и искусств // URL: <https://www.yakutia.kp.ru/online/news/4760439/> (дата обращения: 10.01.2026).

306. ГАОУ Калужской области «Центр государственно-частного партнерства Калужской области» // URL: <https://bus.gov.ru/agency/1708264> (дата обращения: 10.01.2026).

307. ГИС «Торги» // URL: <https://torgi.gov.ru> (дата обращения: 10.01.2026).

308. Государственная система маркировки Честный знак // URL: <https://chestnyyznak.rf/o-chestnom-znake/nacionalnaya-sistema-markirovki/> (дата обращения: 10.01.2026).

309. Департамент финансово-банковской деятельности и инвестиционного развития Министерства экономического развития РФ // URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/> (дата обращения: 10.01.2026).

310. Забайкальского концессионера Станислава Неверова отправили в колонию за мошенничество // URL: <https://www.chita.ru/text/criminal/2025/05/12/75446516/> (дата обращения: 06.03.2026).

311. Зачем рынку ГЧП национальный стандарт // URL: <https://www.rbc.ru/industries/news/687781c09a794791b6dd7b0e> (дата обращения: 10.01.2026).

312. Из-за срыва сдачи школ по концессии возбуждено уголовное дело // URL: <https://nsk.rbc.ru/nsk/15/05/2024/66447af59a79478a899df2e7> (дата обращения: 06.03.2026).

313. Инвестор настоял на вскрытии // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6148036> (дата обращения: 06.03.2026).

314. Информационная система государственно-частного партнёрства // URL: <https://ppp.ecc.kz/ru/register/supplierreg> (дата обращения: 10.01.2026).

315. Как бизнес отреагировал на новые правила игры для ГЧП // <https://rg.ru/2020/10/20/reg-szfo/kak-biznes-severo-zapada-otreagirol-na-novye-pravila-igry-dlia-gchp.html> (дата обращения: 10.01.2026).

316. Калужская область – победитель национальной премии «Росинфра» // URL: <https://investkaluga.com/media/news/kaluzhskaya-oblast-pobeditel-natsionalnoy-premii-rosinfra/> (дата обращения: 10.01.2026).

317. Комисија за јавно-приватно партнерство // URL: <https://jpp.gov.rs/ona/na/osnovne-informacije> (дата обращения: 10.01.2026).

318. Концессионное соглашение для создания инфраструктуры придорожного сервиса // URL: [https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/21000017520000000190_1/\(lotInfo:info\)?fromRes=false](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/21000017520000000190_1/(lotInfo:info)?fromRes=false) (дата обращения: 10.01.2026).

319. Концессиям посчитают субсидии // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8586579> (дата обращения: 16.04.2026).

320. Корпорация развития Пензенской области. URL: <https://krpo.ru/раскрытие-информации-2/> (дата обращения: 10.01.2026).

321. Минздрав попросили вернуть ликвидированный департамент ГЧП // URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Minzdrav-poprosili-vernut-likvidirovannyi-departament-GChP.html> (дата обращения: 10.01.2026).

322. Минздрав расформировал отвечавший за проекты ГЧП департамент // URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Minzdrav-rasformiroval-otvechavshii-za-proekty-GChP-departament.html> (дата обращения: 10.01.2026).

323. Министерство экономического развития и промышленности Пензенской области // URL: <https://merp.pnzreg.ru/investitsii/gosudarstvenno-chastnoe-partnyerstvo/spetsializirovannaya-organizatsiya-v-sfere-strukturirovaniya-i-soprovozhdeniya-proektov-gchp/> (дата обращения: 10.01.2026).

324. Минспорт РФ отправил Татарстан в бан по совместным проектам с бизнесом из-за срыва проекта ГЧП // URL: <https://realnoevremya.ru/articles/382469-gchp-predusmatrivaet-polnuyu-zaschitu-investora-a-vse-riski-neset-gosudarstvo> (дата обращения: 06.03.2026).

325. Минуллина — о ГЧП-проектах: «Может быть, с этим механизмом что-то не так?» // URL: <https://realnoevremya.ru/articles/359428-na-kazanskom-yuridicheskom-forume-obsudili-zakony-o-gchp/print> (дата обращения: 06.03.2026).

326. Минэкономразвития России подготовило обновленные правила участия ВЭБ.РФ в проектах ГЧП // URL: <https://pppagency.sakhalin.gov.ru/press->

center/event/minekonomrazvitiya-rossii-podgotovilo-obnovlennye-pravila-uchastiya-vebrf-v-proektah-gchp (дата обращения: 10.01.2026).

327. Мониторинг проектов в сфере государственно-частного партнерства // URL:

https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp/ (дата обращения: 10.01.2026).

328. Мусоросортировочные комплексы и полигоны в Дагестане никак не достроят. Прокуратура предупреждает Правительство Дагестана о возможном срыве сроков строительства // URL: <https://chernovik.net/news/musorosortirovochnye-kompleksy-i-poligony-v-dagestane-nikak-ne-dostroyat-prokuratura> (дата обращения: 06.03.2026).

329. На вечной мерзлоте: как строят Арктический центр эпоса и Государственную филармонию в Якутске // URL: <https://ulus.media/2024/12/24/na-vechnoj-merzlotte-kak-stroyat-arkticheskij-czentr-eposa-i-gosudarstvennuyu-filarmoniyu-v-yakutske/> (дата обращения: 10.01.2026).

330. Национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства» // URL: <https://digital.gov.ru/target/naczionalnyj-proekt-ekonomika-dannyh-i-czifrovaya-transformacziya-gosudarstva> (дата обращения: 10.01.2026).

331. Национальный Центр ГЧП // URL: <https://pprcenter.ru/> (дата обращения: 10.01.2026).

332. Нижегородское правительство расторгло договор ГЧП по созданию морга // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7976250> (дата обращения: 06.03.2026).

333. Новая платформа Сбера и ВЭБ.РФ позволит привлекать в ГЧП пенсионные деньги // URL: <https://www.gazeta.ru/business/news/2025/09/05/26658044.shtml?updated> (дата обращения: 10.01.2026).

334. Новосибирский Минздрав намерен расторгнуть ГЧП по строительству поликлиники за 3 млрд рублей // URL: <https://vademec.ru/news/2024/05/29/novosibirskiy-minzdrav-nameren-rastorgnut-gchp-po-stroitelstvu-polikliniki-za-3-mlrd-rublej/> (дата обращения: 06.03.2026).

335. Новосибирский Минздрав смог взыскать с группы «ВИС» 600 тысяч рублей вместо 55 млн // URL: <https://vademec.ru/news/2023/06/05/novosibirskiy-minzdrav-smog-vzyskat-s-gruppy-vis-600-tysyach-rublej-vmesto-55-mln/> (дата обращения: 06.03.2026).

336. Новосибирский Минздрав требует 55 млн рублей со строящей семь поликлиник группы «ВИС» // URL: <https://vademec.ru/news/2022/08/09/novosibirskiy-minzdrav-trebuuet-55-mln-rublej-so-stroyashchey-sem-poliklinik-gruppy-vis/> (дата обращения: 06.03.2026).

337. Отдел развития ГЧП Агентства инвестиционного развития РТ // URL: https://tida.tatarstan.ru/struktura.htm?department_id=64861 (дата обращения: 10.01.2026).

338. Отдел развития ГЧП Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области // URL: <https://econ.lenobl.ru/ru/about/direction/strategy/otdel-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva/> (дата обращения: 10.01.2026).

339. Партнерства построят по стандарту // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8010164> (дата обращения: 10.01.2026).

340. Первое в России соглашение о ГЧП в области ИТ подписано на ПМЭФ // URL: https://честныйзнак.рф/info/smi_o_nas/pervoe-v-rossii-soglashenie-o-gchp-v-oblasti-informatsionnykh-tekhnologiy-podpisano-na-pmef/ (дата обращения: 10.01.2026).

341. Перинатальный центр на Вавиловых не построят по ГЧП // URL: <https://www.fontanka.ru/2025/08/22/75853509/> (дата обращения: 06.03.2026).

342. Проекты ГЧП отправят на экспертизу // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7446738> (дата обращения: 10.01.2026).

343. Прокуратура: группа «ВИС» отстаёт по срокам возведения двух поликлиник в Новосибирске // URL: <https://vademec.ru/news/2023/05/18/prokuratura-gruppa-vis-otstaet-v-vozvedenii-dvukh-poliklinik-v-novosibirske/> (дата обращения: 06.03.2026).

344. Путин поручил оценить прямой доступ грузов из Сибири и Урала на трассу ТТК // URL: <https://www.interfax.ru/russia/1045797> (дата обращения: 10.01.2026).

345. Путин предложил сделать ВЭБ.РФ одним из обязательных участников проектов ГЧП // URL: <https://tass.ru/ekonomika/21776999> (дата обращения: 10.01.2026).

346. Реализацию нацпроекта по космосу планируется начать с января 2026 года // URL: <https://www.interfax.ru/russia/1036537> (дата обращения: 10.01.2026).

347. Реестр реализуемых соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве по состоянию на 01 января 2025 года URL: <https://economy.permkrai.ru/dokumenty/347649/> (дата обращения: 10.01.2026).

348. Рейтинг городов по уровню развития государственно-частного партнерства. Оценка эффективности привлечения частных инвестиций в инфраструктуру в городах России. 2024 // URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/4c3/4c317672f7e7d4fb206ce2ce594708b9.pdf> (дата обращения: 10.01.2026).

349. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства за 2021 год. 2021 // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/de1738536995153cc65c8b47c5ff2520/reiting_gchp_2021.pdf (дата обращения: 10.01.2026).

350. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов. 2023 // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fcf9b0d/metodics_2023.pdf (дата обращения: 10.01.2026).

351. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики. 2016. // URL: <https://belgorodinvest.ru/upload/iblock/54b/neztlfoy9gd1xehbn7rpjpvx1n41lhi0.pdf> (дата обращения: 10.01.2026).

352. «Росинфра» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/base-projects/> (дата обращения: 10.01.2026).

353. СГЧП по созданию, обеспечению функционирования и технического сопровождения региональной информационной системы «Цифровая образовательная платформа Чеченской Республики» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/12724/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

354. СГЧП по созданию, обеспечению функционирования и техническому сопровождению Цифровой образовательной Платформы Новгородской области // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/7434/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

355. СГЧП в отношении автоматизированной информационной системы «Цифровая образовательная платформа Ивановской области» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/7553/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

356. Сайт Росстата // URL: http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm_2025.xlsx (дата обращения: 10.01.2026).

357. Создания, обеспечения функционирования и технического сопровождения автоматизированной информационной системы «Цифровая информационная система учета спортивных достижений Республики Саха (Якутия)» // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/12796/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

358. Создание системы цифровой маркировки и прослеживания (мониторинга) оборота товаров // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/5916/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

359. Строительство корпуса больницы завершили в посёлке Угольные Копи // URL: <https://www.mk-chukotka.ru/social/2023/09/29/stroitelstvo-korpusa-bolnicy-zavershili-v-posyolke-ugolnye-kopi.html> (дата обращения: 10.01.2026).

360. Федеральный проект «Государство для людей» // URL: <https://государстводлялюдей.рф/> (дата обращения: 10.01.2026).

361. Федеральный цифровой сервис цифровой водоканал // URL: <https://dpo.rosinfra.ru/projects-office/11482/form/application> (дата обращения: 10.01.2026).

362. Центр ГЧП Калужской области // URL: <https://gchp40.ru/> (дата обращения: 10.01.2026).

363. Центр ГЧП в Калужской области: новые проекты в новом статусе // URL: <https://investkaluga.com/media/news/tsentr-gchp-kaluzhskoy-oblasti-novye-proekty-v-novom-statuse/> (дата обращения: 10.01.2026).

364. Центр ГЧП Калужской области – победитель премии «SPORT FACILITIES» 2025 // URL: <https://gchp40.ru/news/czentr-gchp-kaluzhskoj-oblasti-pobeditel-premii-sport-facilities-2025/> (дата обращения: 10.01.2026).

365. Централизованные системы холодного водоснабжения // URL: <https://torgi.gov.ru/new/public/lots/reg> (дата обращения: 10.01.2026).

366. Bundesverband Public Private Partnership // URL: <https://www.bppp.de/wer-wir-sind> (дата обращения: 10.01.2026).

367. Flyer Fin Infra - 20 nov 2023 // URL: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/Flyer%20Fin%20Infra%20-%20nov%202023.pdf?v=1728649849 (дата обращения: 10.01.2026).

368. PD - Berater der öffentlichen Hand // URL: <https://www.pd-g.de/en/> (дата обращения: 10.01.2026).

369. PD - Consultant to the public sector GmbH // URL: <https://it-cs.io/en/unternehmen/pd-berater-der-oeffentlichen-hand-gmbh/> (дата обращения: 10.01.2026).

370. PP-Task Force // URL: <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/dienststellen/ministerium-der-finanzen-nordrhein-westfalen/ppp-task-force> (дата обращения: 10.01.2026).

371. PPP-Kompetenzzentrum Hessen // URL: <https://finanzen.hessen.de/ppp-kompetenzzentrum-hessen> (дата обращения: 10.01.2026).

372. PPP in Niedersachsen // URL: <https://www.ppp.niedersachsen.de> (дата обращения: 10.01.2026).

373. Public Private Partnership Units: Lessons for their design and use in infrastructure // URL: <https://www.ppiaf.org/documents/2262> (дата обращения: 10.01.2026).

374. 3 questions to Jean Bensaid, director of Fin Infra // URL: <https://fastinfragroup.org/3-questions-to-jean-bensaid-director-of-fin-infra/> (дата обращения: 10.01.2026).

375. Wirtschaftsförderungsgesellschaft Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH // URL: <https://www.businesslocationcenter.de/infothek> (дата обращения: 10.01.2026).