

Научная статья

<https://doi.org/10.29039/2312-7937-2025-4-45-52>

EDN: <https://elibrary.ru/ctzxev>

УШАКОВ РУСЛАН МИХАЙЛОВИЧ

Российский университет дружбы народов им. Патриса Лумумбы (РУДН)

(Москва, Россия)

ru.ushushakov@yandex.ru

Научный руководитель: Зеленцов Александр Борисович, профессор-консультант кафедры административно-го и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Аннотация. В статье определяются способы совершенствования отечественного законодательства о публично-частном партнерстве с учетом исследования зарубежного опыта административно-правового регулирования данного института. На основе анализа актуальных легальных, доктринальных и правореализационных проблем предлагается комплекс мер по улучшению правовой конструкции публично-частного партнерства, включая: формализацию деятельности АНО «Национальный Центр ГЧП»; введение обязанности органа исполнительной власти субъекта РФ по созданию и обеспечению функционирования организации, осуществляющей деятельность по развитию государственно-частного (муниципально-частного) партнерства на его территории (региональные институты развития); стимулирование создания независимых от публичной власти центров государственно-частного (муниципально-частного) партнерства как элемента гражданского общества; учреждение специализированного совещательного и координационного органа государственного управления – Комиссии Правительства РФ по развитию государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства; легальное закрепление понятия объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве; коррекцию легального понятия проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства; и другие мероприятия.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, административно-правовое регулирование, государственное управление

Для цитирования: Ушаков Р.М. Направления развития административно-правового регулирования публично-частного партнерства в России в контексте сравнительно-правового исследования // Вестник ВИПК МВД России. 2025. № 4 (76). С. 45–52; <https://doi.org/10.29039/2312-7937-2025-4-45-52>.

USHAKOV RUSLAN M.

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN)

(Moscow, Russia)

Supervisor: Zelentsov Alexander B., Consulting Professor, Department of Administrative and Financial Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Scientist of the Russian Federation

WAYS TO IMPROVE THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN RUSSIA
IN THE CONTEXT OF A COMPARATIVE LEGAL STUDY

Abstract. This article identifies ways to develop domestic legislation on public-private partnerships, taking into account international experience in the administrative and legal regulation of this institution. Based on an analysis of current legal, doctrinal, and enforcement issues, a set of measures is proposed to improve the legal framework for public-private partnerships, including the formalization of the activities of the National PPP Center; the introduction of the obligation of the executive authority of a constituent entity of the Russian Federation to establish and ensure the functioning of an organization engaged in the development of public-private (municipal-private) partnerships within its territory (regional development institutions); Stimulating the creation of public-private (municipal-private) partnership centers independent of public authorities as an element of civil society; establishing a specialized advisory and coordinating body of public administration—the Russian Government Commission for the Development of Public-Private Partnerships and Municipal-Private Partnerships; legally codifying the concept of the object of a public-private partnership agreement and a municipal-private partnership agreement; adjusting the legal definition of a public-private partnership project and a municipal-private partnership project; and other measures.

Keywords: public-private partnership, public-private partnership, municipal-private partnership, administrative and legal regulation, public administration

For citation: Ushakov R.M. Ways to improve the administrative and legal regulation of public-private partnerships in Russia in the context of a comparative legal study // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. 2025. № 4 (76). P. 45–52; <https://doi.org/10.29039/2312-7937-2025-4-45-52>.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «О ГЧП»), являющийся нормативной основой государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) / муниципально-частного партнерства (далее – МЧП), предполагает широкий набор инструментов по развитию общественно значимой инфраструктуры.

За рубежом, в свою очередь, активно применяется интегральная категория публично-частного партнерства (далее – ПЧП). Следует сопоставить ключевые элементы законодательства о ПЧП (ГЧП) Федеративной Республики Германия (далее – Германия) и Французской Республики (далее – Франция) (см. табл.) как западноевропейских представителей романо-германской правовой семьи, а также ряда дружественных государств данной правовой семьи из Европы и Азии (Республики Сербии, Республики Беларусь, Республики Таджикистан, Республики Армения, Кыргызской Республики, Республики Казахстан, Республики Узбекистан, Республики Туркменистан).

В Германии для регулирования ПЧП применяется общее отраслевое законодательство, в том числе по конкретным сферам общественных отношений, а соответствующие конкурсные процедуры унифицированы с актами ЕС [1, с. 62–63]. В науке указывается на трудности разграничения договорных и институциональных форм ПЧП в Германии [2, с. 168–169]. При общей некодифицированности законодательства в сфере ПЧП очевидным достоинством Германии является системный подход к функционированию 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 управления². Действуют региональные центры ПЧП на уровне федеральных земель, как правило, состоящие в структуре органов публичной власти (министерств), например в Северном Рейне-Вестфалии³, Нижней Саксонии⁴, Гессене⁵ и др. Созданы и функционируют иные, производные организации, направленные на развитие ПЧП и созданные на основе его механизмов, но не принадлежащие государству⁶.

¹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4350.

² PD - Berater der öffentlichen Hand // URL: <https://www.pd-g.de/en/> (дата обращения: 16.09.2025); PD - Consultant to the public sector GmbH. URL: <https://it-cs.io/en/unternehmen/pd-berater-der-oeffentlichen-hand-gmbh/> (дата обращения: 16.11.2025).

³ PP-Task Force. URL: <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/dienststellen/ministerium-der-finanzen-nordrhein-westfalen/ppp-task-force> (дата обращения: 16.11.2025).

⁴ PPP in Niedersachsen. URL: <https://www.ppp.niedersachsen.de> (дата обращения: 16.11.2025).

⁵ PPP-Kompetenzzentrum Hessen. URL: <https://finanzen.hessen.de/ppp-kompetenzzentrum-hessen> (дата обращения: 16.11.2025).

⁶ Например: Wirtschaftsförderungsgesellschaft Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH. URL: <https://www.businesslocationcenter.de/infothek> (дата обращения: 16.11.2025); Bundesverband Public Private Partnership. URL: <https://www.bppp.de/wer-wir-sind> (дата обращения: 16.11.2025).

Критерий сравнения	Франция	Германия	Россия
Издание специального закона о ПЧП (ГЧП)	Имеется	Отсутствует	Имеется
Правовые формы ПЧП (ГЧП)	Соглашение о партнерстве (marchés de partenariat) Концессионное соглашение (далее – КС) обособлено в законодательстве как самостоятельное явление	КС и иные договорные формы по гражданскому законодательству (законодательство о ПЧП не кодифицировано)	Соглашение о государственно-частном партнерстве (далее – СГЧП) / соглашение о муниципально-частном партнерстве (далее – СМЧП). КС обособлено в законодательстве как самостоятельное явление
Наличие публичного (административного) договора в основе регулирования ПЧП (ГЧП)	Нормативно установлено, что соглашение о партнерстве – публичный (административный) договор	Нормативно установлено, что публичный (административный) договор применяется в публичных правоотношениях, но не указано, какие соглашения в сфере ПЧП предполагают публично-договорную (административно-договорную) основу	Административный договор не предусмотрен законодательством и не образует нормативной основы ГЧП/МЧП (де-юре). Существует в доктрине
Функционирование структурных подразделений органов публичной власти и специализированных организаций по развитию ПЧП (ГЧП)	FIN INFRA как специализированный орган публичного управления в сфере ПЧП	В структуре органов публичной власти (министерств и ведомств) федеральных земель функционируют подразделения в сфере ПЧП. Многочисленные специализированные организации существуют на федеральном и субъектовом уровнях. Их собственниками могут выступать как органы публичной власти, так и частные лица	На федеральном и субъектовом уровнях функционируют подразделения общей компетенции министерств и ведомств с полномочиями в сфере ГЧП / МЧП. На уровне федерации действует специализированная организация – АНО «Национальный Центр ГЧП», учредителем которой выступает государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ». В субъектах РФ функционируют единицы подобных организаций, находящихся в публичной собственности

Полагаем, практика Германии по обеспечению активной деятельности региональных центров развития ПЧП может быть полезной для России в силу федеративного устройства обоих государств. Следует предусмотреть в ч. 2 ст. 17 ФЗ «О ГЧП» обязанность органа исполнительной власти субъекта РФ по созданию и обеспечению функционирования организации, осуществляющей деятельность по развитию ГЧП/МЧП на его территории (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 воз-

¹ Национальный Центр ГЧП // URL: <https://pppcenter.ru/> (дата обращения: 16.11.2025).

возможности и не может учесть правовую и социально-экономическую специфику ГЧП/МЧП конкретного субъекта для нужд его практики. Существующие в данный момент подобные специализированные организации – или структурные подразделения в организациях более общего характера – предусмотрены также в немногих субъектах РФ¹, например в Пензенской области создан Центр ГЧП АО «Корпорация развития Пензенской области», собственник более 98% акций которой – Пензенская область в лице Министерства государственного имущества Пензенской области². Однако следует особо выделить прогрессивный опыт ГАУ Калужской области «Центр государственно-частного партнерства Калужской области»³, заключившего, как указано на его сайте, более 40 СГЧП и КС с объемом инвестиций более 20,5 млрд руб., оказавшего более 11 600 консультаций и составившего более 6 100 документов; данный центр проводит обучение, размещает информацию о проектах, способствует поиску партнеров⁴. Считаем, эффективная деятельность данного центра, отмеченная национальными премиями⁵, является ориентирующей для других субъектов РФ и аргументом для их учреждения по всей стране. Кроме того, необходимо стимулирующими правовыми средствами, в том числе финансового характера (например, грантами органов публичной власти), поощрять создание независимых

от публичной власти центров ГЧП как элемента гражданского общества.

Во Франции, законодательство которой является исходной идейной основой административного права многих государств романо-германской правовой семьи, нормативная регламентация ПЧП включает в себя Кодекс публичных закупок (Code de la commande publique)⁶, вступивший в законную силу 1 апреля 2019 г. и систематизировавший положения примерно 30 нормативных правовых актов в рамках масштабной реформы⁷. Он включает в себя *Partie législative* и *Partie réglementaire*, предусматривающие регулирование государственных (публичных) закупок, КС и договоров о партнерстве (*marchés de partenariat*). Согласно ст. L1112-1 данного кодекса договор о партнерстве представляет собой публичный (административный) договор (*marché public*), целью которого является поручение экономическому оператору или группе экономических операторов 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. Таким образом, договоры о партнерстве являются публичными (административными) договорами по законодательству Франции. Это значимо, поскольку в случае судебного разбирательства дело будет рассматривать административный судья⁸, так как на административные договоры распространяется режим административного права [2, с. 109]. Изложенное необходимо для дополнительного публичного контроля в отношениях ПЧП.

В 2023 году во Франции действовало более 30 тыс. соглашений о партнерстве и КС на национальном и местном уровнях⁹.

¹ Также в субъектах РФ имеются информационные ресурсы общего инвестиционного характера, например в Республике Башкортостан. URL: <https://gchp40.ru/> (дата обращения: 16.11.2025); Республике Адыгея. URL: <https://investra.ru/investoru/gosudarstvenno-chastnoe-partnyorstvo/> (дата обращения: 16.11.2025); Новосибирской области. URL: <https://invest.nso.ru/ru> (дата обращения: 16.11.2025). Полагаем, однако, что подобные порталы не являются эффективным средством развития ГЧП/МЧП в субъектах РФ, поскольку не обеспечивают эффективный поиск партнеров, обучение заинтересованных лиц, обобщение субъектовой практики и проч. Целесообразно развитие именно обособленных центров ГЧП/МЧП, которые наряду с ведением сайтов будут выполнять широкий круг функций, в том числе консультативную.

² 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: 16.11.2025); Корпорация развития Пензенской области. URL: <https://krpo.ru/раскрытие-информации-2/> (дата обращения: 16.11.2025).

³ 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: 16.11.2025). Учредитель – Министерство экономического развития и промышленности Калужской области. URL: <https://bus.gov.ru/agency/1708264> (дата обращения: 16.11.2025).

⁴ Центр ГЧП Калужской области. URL: <https://gchp40.ru/> (дата обращения: 16.11.2025).

⁵ Центр ГЧП Калужской области – победитель премии «SPORT FACILITIES» 2025. URL: <https://gchp40.ru/news/czentr-gchp-kaluzhskoy-oblasti-pobeditel-premii-sport-facilities-2025/> (дата обращения: 16.11.2025); Калужская область – победитель национальной премии «Росинфра». URL: <https://investkaluga.com/media/news/kaluzhskaya-oblast-pobeditel-natsionalnoy-premii-rosinfra/> (дата обращения: 16.11.2025).

⁶ Code de la commande publique. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000037701019/ (дата обращения: 16.11.2025).

⁷ France Chapter in The Public-Private Partnership Law Review – edition 9. URL: <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/france-chapter-public-private-partnership-law-review-edition-9/> (дата обращения: 16.11.2025).

⁸ Code de justice administrative. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006118211/#LEGISCTA000006118211 (дата обращения: 16.11.2025).

⁹ 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: 16.11.2025).

Зарубежными учеными (L. Moraru-de Loë, V. Mitchell) указывается, что популярной сферой для ПЧП в данном государстве является водоснабжение и водоотведение [3, с. 137–146]. Исследователями (J. Demotes-Mainard, E. Canet, L. Segard) определяется, что слабые стороны французской системы обусловлены ее раздробленностью: множественностью трансферных агентств, исследовательских организаций (операторов или финансирующих агентств), что усложняет заключение контрактов, а для преодоления проблемы предлагается упрощение организации с одним координатором в каждой сфере [4, с. 325–334]. Вместе с тем во Франции успешно функционируют специализированные централизованные органы публичного управления в сфере развития ПЧП¹. Законодательство Франции о ПЧП оказало влияние на формирование нормативно-правового регулирования в ее бывших колониях [5, с. 155–178]. При этом, как отмечается 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) [6, с. 620].

Считаем, что для России как представителя романо-германской правовой семьи может быть полезен опыт Франции в части развития доктрины 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 – введения 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 по публично-правовой природе (и по значительной части юридических признаков) с КС – в обоих случаях речь о делегировании частной стороне выполнения публично значимых задач в административно-договорной форме. При этом в Федеральном законе от 21 июля 2005 г.

№ 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» 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, Республики Армения (ст. 2 – определено как «договор»)³, Кыргызской Республики (ст. 5 – определено как «письменный договор»)⁴. 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 проекта⁵. То есть административный акт и административный договор в данной случае – единое явление. Аналогично по признаку поручения осуществления задачи, представляющей общий интерес, как и в Кодексе публичных закупок Франции, возможно отразить данный признак в той или иной форме в дефиниции ГЧП/МЧП или проявить его в иных статьях закона, регулирующих данный институт (например, определить как поручение частному субъекту публично значимой задачи по реализации проекта), поскольку он отграничивает исследуемое явление от различных классических гражданско-правовых договорных конструкций, например договора аренды, выполнения работ, оказания услуг и т.д. Под публично значимой задачей в данном случае следует полагать реализацию проектов в социально значимых сферах – инфраструктуре, транспорте, образовании и др., составляющих основу публичных функций, реализуемых органами государственной и местной власти. Полагаем, опыт Франции по кодификации правовых форм сотрудничества в публичном управлении может быть полезен для России – укрупнение актов давно «назрело», и за фазой экстенсивного роста неизбежно последует интенсивный, направленный на выявление и углубление

² О государственно-частном партнерстве: закон Республики Беларусь от 30.12.2015 № 345-3. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11500345> (дата обращения: 16.11.2025).

³ О государственно-частном партнерстве: закон Республики Армения от 16.07.2019 № ЗР-113. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6677&lang=arm&enc=utf8>; URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/arm197261.pdf> (дата обращения: 16.11.2025).

⁴ О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике: закон Кыргызской Республики от 22.02.2012 № 7. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112275/edition/1077389/ru> (дата обращения: 16.11.2025).

⁵ О государственно-частном партнерстве: закон Республики Таджикистан от 28.12.2012 № 907. URL: https://ncz.tj/system/files/Legislation/907_ru.pdf (дата обращения: 16.11.2025).

¹ 3 questions to Jean Bensaïd, director of Fin Infra. URL: <https://fastinfragroup.org/3-questions-to-jean-bensaïd-director-of-fin-infra/> (дата обращения: 16.11.2025).

внутренних связей между данными формами, осуществление их системной формализации.

Создание правительством или при его содействии специальных юридических лиц, образующих ядро системы управления ГЧП на национальном уровне [7, с. 138], является распространенной положительной зарубежной практикой. В частности, данный подход реализован в Республике Казахстан, в которой по решению правительства создано специальное юридическое лицо – Центр ГЧП (ст. 1 Закона Республики Казахстан от 31.10.2015 № 379-V ЗРК «О государственно-частном партнерстве»¹). 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 управления [8, с. 266]. В этой связи полагаем, что следует формализовать деятельность отечественной АНО «Национальный Центр ГЧП», поскольку она образует сферу публичного интереса, фактически выполняя свои функции на благо всего общества, и при этом отсутствуют нормативные правовые акты, являющиеся ее основой, то есть существует пробельность правового регулирования.

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 ПЧП². 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 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, не наделен публичными полномочия-

ми/функциями и не имеет формального статуса. В России к органам управления ГЧП следует относить широкий круг органов публичной власти, Роскосмос, а также юридические лица и органы публичной власти, наделенные отдельными правами и обязанностями публичного партнера.

Во многих дружественных государствах романо-германской правовой семьи правительство образуются специализированные коллегиальные органы государственного управления в сфере ПЧП (ГЧП), регулируемые законами о ПЧП (ГЧП): например, в Республике Сербии – Комиссия по ПЧП (Комисија за јавно-приватно партнерство)³, состоящая, в частности, из представителей министерств (ст. 65, 68)⁴, в Республике Армения – специализированное подразделение правительства (ст. 2, п. 11 ст. 8), в Республике Таджикистан – Совет по ГЧП, образуемый из числа первых руководителей министерств и ведомств (ст. 2). Следует создать подобный орган Правительства РФ (Комиссию Правительства РФ по развитию ГЧП и МЧП) в целях поддержки осуществления его полномочий в сфере ГЧП/МЧП.

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) [9, с. 137–152]. 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 «ГЧП»,

¹ О государственно-частном партнерстве: закон Республики Казахстан от 31.10.2015 № 379-V ЗРК. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37704720 (дата обращения: 16.11.2025).

² 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: 16.11.2025).

³ Комисија за јавно-приватно партнерство. URL: <https://jpp.gov.rs/o-nama/osnovne-informacije> (дата обращения: 16.11.2025).

⁴ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама. URL: <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/zakoni/zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu-i-koncesijama> (дата обращения: 16.11.2025).

определяющую особенности осуществления ПЧП в пенитенциарной системе.

Полагаем, с учетом прогрессивного зарубежного опыта и в целях обеспечения защиты публичных интересов является целесообразным:

Во-первых, закрепить в ст. 3 ФЗ «О ГЧП» п. 3.1 с понятием объекта СГЧП/СМЧП, под которым следует понимать недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой (за исключением случаев, если соглашение заключается в отношении объекта, предусмотренного п. 19 ч. 1 ст. 7 настоящего Федерального закона), предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением в целях реализации проекта ГЧП или проекта МЧП. Легальная фиксация данного системообразующего понятия и раскрытие его дефиниции восполнят пробел в понятийном ряду ст. 3 ФЗ «О ГЧП», в которой закреплены определения таких понятий, как ГЧП/МЧП (п. 1), проект ГЧП, проект 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 партнерства, отсылаящей, в свою очередь, к реализации 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)¹ и Республике Туркменистан (ст. 3)², инфраструктуры – в Республике Таджикистан (ст. 2), общественной инфраструктуры – в Республике Армения (ст. 2), инфраструктурного объекта – в Кыргызской Республике (ст. 5), объекта инфраструктуры – в Республике Беларусь (ст. 1). Определение понятия объекта ПЧП также отражено в Модельном законе о ПЧП СНГ (ст. 2)³. 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, проекта МЧП (п. 2 ст. 3) логичнее скорректировать, связав его с объектом соглашения и заменив лексический повтор слова «проект», определив как комплекс последовательных мероприятий в отношении объекта соглашения, ограниченных по времени и направленных на реализацию соглашения частным партнером и публичным партнером на принципах ГЧП, МЧП. Изложенное обусловлено целесообразностью отражения в законе поэтапности и целевого характера реализуемых в отношении объекта соглашения действий и их временных рамок, что может согласовываться со сроками выделения соответствующих субсидий в бюджетной сфере.

Во-вторых, включить ч. 1.1 в ст. 7 ФЗ «О ГЧП», предусматривающую возможность заключения СГЧП/СМЧП в отношении объектов, не включенных в ч. 1 ст. 7 данного закона, на основе специальной оценки конкретного проекта, проводимой публичным партнером, порядок которой устанавливается постановлением Правительства РФ. Данный акт должен включать в себя содержание и критерии данной оценки (ключевой – соответствие цели закона по ч. 1 ст. 1 отраженным в нем понятиям и принципам, общественной полезности). Указанное постановление и основанная на нем оценка должны быть связаны с приоритетами развития государства, определенными в документах стратегического планирования: сходный подход реализован в Законе Республики Армения от 16.07.2019 № ЗР-113 «О государственно-частном партнерстве», в котором определено, что сферы общественных услуг, оказываемых в рамках проектов ГЧП, устанавливаются постановлением правительства и должны соответствовать принятым правительством приоритетам (ст. 5). Принятие данных изменений позволит учесть динамику развития общественных отношений, перенося вопрос определения конкретных объектов соглашений, пока не входящих в перечень⁴, но соответствующих цели ФЗ «О ГЧП», изложенным в нем понятиям и принципам, на более гибкий подзаконный уровень, адаптивный к стратегическим приоритетам государства.

Таким образом, с учетом анализа положительного зарубежного опыта предложен комплекс мероприятий по совершенствованию административно-правового регулирования ПЧП в России.

¹ О государственно-частном партнерстве: закон Республики Узбекистан от 10.05.2019 № ЗРУ-537. URL: <https://lex.uz/ru/docs/4329272> (дата обращения: 16.11.2025).

² О государственно-частном партнерстве: закон Туркменистана от 05.06.2021 № 379-VI. URL: <https://minjust.gov.tm/ru/hukuk/merkezi/hukuk/232> (дата обращения: 16.11.2025).

³ О модельном законе «О публично-частном партнерстве»: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 28.11.2014 № 41-9 (принято в г. Санкт-Петербурге 28.11.2014) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. 2015. № 62 (ч. 1).

⁴ В настоящее время перечень состоит из 24 объектов и корректируется в сторону увеличения каждые год-два, начиная с 2015 г. – года принятия ФЗ «О ГЧП».

Список источников

1. Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнерство в Евросоюзе: опыт и будущие тренды: монография. – Пермь, 2021.
2. Ходырев А.А. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013.
3. Moraru-de Loë L., Mitchell B. Public-Private Partnerships: Water and Wastewater Services in France // *Water International*. 1993. № 18 (3).
4. Demotes-Mainard J., Canet E., Segard L. Public-private partnership models in France and Europe. *Thérapie*, 2006. V. 61.
5. 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.
6. Tian J., B. Jin 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.
7. Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2012. № 2.
8. Турабаева М.Б., Акмаганбетова А.С., Нургалиева А.К. Развитие государственно-частного партнерства в Республике Казахстан // *Труды университета*. 2025. № 2 (99).
9. 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.

Информация об авторе:

Ушаков Руслан Михайлович,
аспирант кафедры административного
и финансового права юридического института

About the author:

Ushakov Ruslan M.,
postgraduate student of the Department
of administrative and financial law, law institute

Статья поступила в редакцию 10.11.2025