Дата поступления рукописи в редакцию: 18.08.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 01.10.2026 г.
DOI: 10.24412/2224-9133-2026-9-67-70

ЗАСИМОВ А.А.,
обучающийся 2 курса магистратуры очной формы обучения Института права и национальной безопасности, профиль «Юрист в государственном аппарате», Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
e-mail: andrewzasimov@gmail.com

ФОРМЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: РЕГУЛИРОВАНИЕ И НЕДОСТАТКИ

Аннотация. *Статья посвящена формам государственно-частного партнерства, а также их правовому регулированию и возникающим из данной формы взаимодействия недостаткам. Государственно-частное партнерство нуждается в эффективном правовом и экономическом регулировании. Развитие в современной России инфраструктуры и ряда иных аспектов социальной сферы повели за собой возникновение множества проектов, которые требуют государственных и частных инвестиций для их реализации. В связи с чем необходимо качественное разграничение разных форм государственно-частного партнерства и проработка существующих недостатков.*

Ключевые слова: *Государственно-частное партнерство; государственные закупки; концессии; субсидии; взаимодействие концедента и концессионера; формы реализации государственно-частного партнерства.*

ZASIMOV A.A.,
2-year full-time master's degree student of the Institute of Law and National Security, profile "Lawyer in the State Apparatus," Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

FORMS OF RUSSIAN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: REGULATION AND SHORTCOMINGS

Annotation. *The article is devoted to the forms of public-private partnership, as well as their legal regulation and disadvantages arising from this form of interaction. Public-private partnership needs effective legal and economic regulation. The development of infrastructure and a number of other aspects of the social sphere in modern Russia has led to the emergence of many projects that require public and private investment for their implementation. Therefore, it is necessary to make a qualitative distinction between different forms of public-private partnership and to work out the existing shortcomings.*

Key words: *Public-private partnership; public procurement; concessions; subsidies; interaction between the grantor and the concessionaire; forms of public-private partnership implementation.*

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) в Российской Федерации представляет собой форму взаимодействия между государственными органами и частным сектором, направленную на реализацию инфраструктурных проектов, улучшение качества государственных услуг и привлечение частных инвестиций для решения общественно значимых задач. ГЧП активно развивается в России с конца 1990-х годов, и на сегодняшний день существует несколько основных форм и механизмов реализации этого типа партнерства. ГЧП является важным инструментом для обеспечения эффективного выполнения национальных проектов. С помощью ГЧП возможно не только привлечение частных инвестиций, но и внедрение инновационных технологий, что особенно актуально в условиях ограниченности бюджетных ресурсов [4].

Основными формами ГЧП в России являются: 1) Концессия — это соглашение, при котором частная сторона берет на себя обязанность финансировать, строить, реконструировать, эксплуатировать и обслуживать объект, в обмен на получение возмещения затрат, например, в виде платы за использование этого объекта. Концессия широко используется в сфере транспорта (строительство и эксплуатация дорог, мостов) и ЖКХ. Данная форма ГЧП регулируется Федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ. 2) Государственные контракты и государственные задания — государственные заказчики заключают контракты с частными компаниями для выполнения работ или предоставления услуг, связанных с социальными, инфраструктурными или другими важными проектами. Это одна из самых распространенных форм ГЧП, где частные компании выполняют работы на условиях государственного контракта. Данная форма подпадает под регулирование Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – Законы о государственных закупках). 3) Проекты на основе долгосрочных аренды и лизинга — передача объекта государственной собственности в аренду или лизинг частной стороне с целью его эксплуатации и получения прибыли. Эти соглашения могут включать в себя также обязательства по модернизации объектов. 4) Публично-частные инвестиции (Public-private investments, PPI) — это форма партнерства, при которой государство и частный бизнес совместно инвестируют в проекты, целью которых является создание и эксплуатация инфраструктуры (например, строительство и эксплуатация аэропортов, спортивных объектов, заводов) [7]. 5) Модели ППП для предоставления социальных услуг — вовлечение частных компаний в сферу образования, здравоохранения, социальной защиты. Это может включать как проекты строительства и эксплуатации объектов социальной инфраструктуры, так и непосредственное предоставление частными операторами услуг в партнерстве с государственными учреждениями. 6) Гарантии и субсидии — формы поддержки частного сектора, когда государство обеспечивает гарантию возврата инвестиций или субсидирует часть затрат, чтобы стимулировать частные инвестиции в проект [2].

Несмотря на развитую нормативную базу, ГЧП в России сталкивается с рядом проблем. Законодательные проблемы регулирования форм государственного-частного партнерства (ГЧП) в России остаются важным вопросом для эффективной реализации таких проектов. Наиболее заметные проблемы связаны с неопределенностью норм, противоречиями между федеральными и региональными актами, а также недостаточной гармонизацией законодательства, регулирующего различные формы ГЧП.

Одной из основных проблем является отсутствие единого законодательного подхода к ГЧП в России. Разные формы ГЧП (концессии, аренда, лизинг, ППП и другие) регулируются разными законами и нормативно-правовыми актами, что затрудняет их комплексное использование. Концессии регулируются федеральным законом № 115-ФЗ "О концессиях". Этот закон регулирует процедуры заключения концессионных соглашений, однако он не охватывает все аспекты ГЧП, такие как аренда и лизинг, а также не предоставляет универсальных механизмов для применения в разных отраслях. Закон о ГЧП (Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015) охватывает более широкий спектр отношений в рамках ГЧП, однако не регулирует все возможные формы взаимодействия. В нем рассматриваются только два типа договоров: государственные контракты и концессии. Другие формы, такие как государственные задания или аренда (лизинг), остаются в правовом поле, которое регулируется другими актами (например, Гражданским кодексом РФ или специализированными законами в каждой отрасли). Проблема заключается в том, что такие подходы не всегда взаимосвязаны между собой, что затрудняет использование одного типа ГЧП в рамках различных отраслей и проектов.

Противоречия и дублирование норм в законодательстве встречается, как и рамках иных отраслей, на практике часто возникают ситуации, когда одни и те же отношения регулируются несколькими различными законами или нормативными актами, что приводит к правовым конфликтам и правовой неопределенности. Противоречия между федеральными и региональными актами возникает в связи с тем, что в разных субъектах РФ могут существовать свои региональные законы и постановления, регулирующие отдельные аспекты ГЧП [2]. Эти законы могут противоречить федеральным нормам или дублировать их. Примером является ситуация с регулированием концессионных соглашений и муниципальных закупок, где могут существовать местные нормативы, не всегда соответствующие общегосударственным требованиям. Например, в некоторых случаях местные органы власти принимают свои нормативно-правовые акты, которые могут ограничивать или изменять условия, установленные федеральным законодательством. Так, например, Уставом субъекта может быть предусмотрена необходимость одобрения сделки компетентным

органом, в частности, законодательным собрание субъекта. В связи с тем, что большинство контрагентов полагаются исключительно на нормы федерального законодательства, не обращая внимания на нормы субъектов возникает практика оспаривания концессионных/прямых соглашений.

Дублирование норм о государственных закупках происходит из-за того, что Законы о государственных закупках (44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц") иногда пересекаются с нормами, касающимися ГЧП. Это может запутать как государственных заказчиков, так и частных инвесторов, поскольку они вынуждены ориентироваться на различные механизмы и процедуры, что повышает риски юридических ошибок и замедляет процессы [1].

Нестабильность и частые изменения законодательства, а также нестабильная судебная практика связана с частым изменением Законодательства о ГЧП в России, что приводит к правовой нестабильности, а также затрудняет долгосрочное планирование проектов и привлечение частных инвесторов. Незавершенность правовой базы также вызывает ряд дискуссий. Закон № 224-ФЗ о ГЧП был принят в 2015 году, но с тех пор было много изменений и дополнений, которые не всегда направлены на упрощение и систематизацию процедуры. Например, важнейшие изменения в закон о концессиях были внесены в 2020 году, когда была дополнительно введена возможность использования новых механизмов концессий. Это создает неопределенность для частных инвесторов, которые, возможно, будут вынуждены адаптировать свои планы в зависимости от изменений законодательства. Ярким примером противоречивости судебной практики, например, является факт того, что отсутствие в концессионном соглашении прямого указания на цель этого соглашения не всегда признается судом как основание для признания его недействительным, в том случае, если цель концессионного соглашения очевидна из иных его условий (характера объекта соглашения, обязательств сторон по осуществлению деятельности, связанной с использованием объекта, и т.п.) (Постановление ФАС ВСО от 21.11.2011 N А10-444/2011.)

Проблемы с регулированием ответственности сторон (например, концедента и концессионера) связаны с тем, что в законодательстве часто недостаточно четко прописаны механизмы ответственности сторон в случае неисполнения обязательств по ГЧП-проектам, что повышает юридические риски как для частных компаний, так и для государственных органов. При реализации тендерных процедур могут возникать сложности с реализацией проектов [3]. Одним из ключевых элементов ГЧП является выбор частного партнера через тендерные процедуры. Однако законодательство в сфере закупок и конкурсов не всегда эффективно работает в контексте ГЧП. Конкурсы и процедуры выбора партнеров по-прежнему нерешенная проблема отечественного ГЧП. Хотя и ФЗ № 44-ФЗ регулирует проведение конкурсов в рамках государственных закупок, в контексте ГЧП конкурсы часто подвергаются критике за сложность и продолжительность. Важно отметить, что критерии оценки предложений в рамках ГЧП не всегда соответствуют специфике таких проектов, что делает процедуру выбора партнеров длительной и не всегда оптимальной. Законодательство, регулирующее тендеры и конкурсы, ориентировано на обычные закупки товаров и услуг, но не всегда учитывает особенности ГЧП. Процедуры часто требуют избыточных документов и этапов согласования, что затрудняет быстроту и эффективность реализации проектов.

Финансовая составляющая проектов ГЧП также регулируется различными нормативными актами, но многие из них требуют дальнейшего уточнения и доработки. Государственные гарантии и субсидии также являются не до конца урегулированными, так как, Федеральный закон № 224-ФЗ о ГЧП предусматривает возможность предоставления государством гарантий и субсидий частным инвесторам, однако реализация этого механизма на практике сталкивается с трудностями [6]. Процедуры получения гарантий или субсидий не всегда прозрачны и могут быть затянуты, что повышает финансовые риски и снижает привлекательность ГЧП.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что законодательные проблемы, с которыми сталкивается система ГЧП в России, включают недостаточную координацию и унификацию норм, правовую неопределенность, частые изменения законодательства и проблемы с конкуренцией и тендерами. Для эффективного развития ГЧП в России необходимо продолжать совершенствование правовой базы, устранение противоречий и создание более гибкой системы, ориентированной на долгосрочные и успешные проекты, способствующие привлечению частных инвестиций. Помимо всего этого, явно необходимо формирование разъяснений Верховным судом Российской Федерации в части применения ряда норм, связанных ГЧП.

Список литературы:

[1] Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство

в России. URL: http://www.ppprussia.ru/analitica/item-1.html..

[2] Зельднер А.Г. Совершенствованию государственно-частного партнерства в России – системный подход. 2013 // Экономические науки 1(98). URL: http://ecsn.ru/files/pdf/201301/201301_7.pdf.

[3] Кунченко Н.Е., Точеная Т.И. Государственное частное партнерство как современный фактор регионального развития. URL: http://regec.rU/articles/2013/vol3/5.pdf..

[4] Оценка развития ГЧП в России. Мнение бизнеса: докл. Центра развития государственно-частного партнерства при поддержке Торгово-промышленной палаты РФ. URL: http://www.pppcenter.ru/assets/files/presentations/Opros.pdf..

[5] Ткаченко М.В., Долгов А.А., Борщевский Г.А., Шабаев Р.Э. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». М.: Центр развития государственно-частного партнерства. 2014. URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf..

[6] Былым Е.С. Финансовое стимулирование государственно-частного партнерства в инвестиционном комплексе: дис. канд. эк. наук. 08.00.10: Былым Евгений Сергеевич – Москва: РУДН, 2015 – 258 с.

[7] Рожкова С.А. Использование мирового опыта государственно-частного партнерства в России // ЭКО: Всероссийский экономический журнал. 2008. - № 2. - С. 104-111.

References:

[1] Hayrapetyan M.S. Foreign experience of using public-private partnership // Public-private partnership in Russia. URL: http://www.ppprussia.ru/analitica/item-1.html..

[2] A.G. Zeldner. Improving public-private partnership in Russia is a systematic approach. 2013 // Economic Sciences 1 (98). URL: http://ecsn.ru/files/pdf/ 201301/201301_7.pdf.

[3] Kunchenko N.E., Tocenaya T.I. Public private partnership as a modern factor of regional development. URL: http://regec.rU/articles/2013/vol3/5.pdf..

[4] Evaluation of PPP development in Russia. Business Opinion: doc. Center for the Development of Public-Private Partnership with the support of the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. URL: http://www.pppcenter.ru/assets/files/presentations/Opros.pdf..

[5] Tkachenko M.V., Dolgov A.A., Borshchevsky G.A., Shabaev R.E. Methodological recommendations for the development of the institutional environment in the field of public-private partnership in the constituent entities of the Russian Federation "Regional PPP-standard." M.: Center for the Development of Public-Private Partnership. 2014. URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf..

[6] Bylym E.S. Financial stimulation of public-private partnership in the investment complex: dis. cand. ek. sciences. 08.00.10: Bylym Evgeny Sergeevich - Moscow: RUDN University, 2015 - 258 p.

[7] Rozhkova S.A. Using the world experience of public-private partnership in Russia // ECO: All-Russian Economic Journal. 2008. - № 2. - S. 104-111. .

