Дата поступления рукописи в редакцию: 24.09.2026 г. **DOI: 10.24412/3033-6775-2026-3-33-38**
Дата принятия рукописи в печать: 28.09.2026 г.

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: mail@law-books.ru

НОРМАТИВНАЯ СИСТЕМА И КОМПЕТЕНЦИИ ПУБЛИЧНОЙ СТОРОНЫ ПРИ ЗАПУСКЕ ГЧП ПРОЕКТОВ В РАМКАХ НАЦПРОЕКТОВ

Аннотация. *Статья посвящена анализу нормативной системы, регулирующей запуск проектов государственно частного партнёрства (ГЧП) и концессионных проектов, реализуемых в логике национальных проектов Российской Федерации. Рассматривается соотношение правового регулирования ГЧП/концессий с бюджетным законодательством, законодательством о закупках и антимонопольными требованиями, а также компетенции публичной стороны (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований) на стадиях инициирования, подготовки, отбора частного партнёра и заключения соглашения. Обосновывается, что ключевые юридические риски при запуске ГЧП проектов в рамках нацпроектов связаны с фрагментарностью регулирования, неоднозначностью компетенций и процедур согласования, а также с повышенными требованиями к обоснованию эффективности и прозрачности решений. Формулируются предложения по повышению правовой устойчивости управленческих решений и снижению рисков оспаривания.*

Ключевые слова: *государственно частное партнёрство; концессия; национальные проекты; компетенция публичной стороны; бюджетные обязательства; 224 ФЗ; 115 ФЗ; закупки; антимонопольный контроль; проектное управление.*

ZASIMOV A.A.,
2nd-year full-time Master's student,
Institute of Law and National Security,
Specialization: «Lawyer in the State Apparatus,»
Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration

REGULATORY FRAMEWORK AND COMPETENCIES OF THE PUBLIC SECTOR IN LAUNCHING PPP PROJECTS WITHIN THE SCOPE OF NATIONAL PROJECTS

Annotation. *The article analyzes the regulatory framework governing the initiation of public private partnership (PPP) and concession projects implemented within Russia's national projects. It examines the interaction between PPP/concession regulation and budget law, public procurement rules and antitrust requirements, as well as the powers and responsibilities of the public partner (federal, regional and municipal levels) at the stages of initiation, preparation, private partner selection and agreement conclusion. The article argues that the main legal risks stem from fragmented regulation, unclear allocation of competences and approval procedures, and heightened standards of efficiency justification and transparency. Recommendations are proposed to strengthen legal robustness and reduce litigation/annulment risks.*

Key words: *public private partnership; concession; national projects; public partner competence; budget commitments; Federal Law 224 FZ; Federal Law 115 FZ; procurement; antitrust control; project management.*

Государственно частное партнёрство (далее — ГЧП) в последние годы рассматривается государством как один из инструментов ускоренного развития инфраструктуры и повышения качества публичных услуг при ограниченности бюджетных ресурсов. В условиях проектного управления и реализации национальных проектов юридическое сопровождение ГЧП приобретает особую значимость: ошибки на стадии запуска проекта ведут не только к экономическим потерям, но и к срыву контрольных точек, невыполнению показателей федеральных проектов, а также к правовым последствиям для должностных лиц и публично правовых образований.

Правовой режим национальных проектов формируется, прежде всего, актами стратегического целеполагания и организационного проектного управления (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ о проектной деятельности), тогда как правовой режим ГЧП задаётся специализированными федеральными законами: Федеральным законом от 13.07.2015 № 224 ФЗ «О государственно частном партнёрстве, муниципально частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральным законом от 21.07.2005 № 115 ФЗ «О концессионных соглашениях». При запуске конкретного проекта в рамках нацпроекта публичная сторона вынуждена синхронизировать эти режимы с бюджетным законодательством, нормами о закупках и антимонопольными требованиями.

1. Нормативная система запуска ГЧП проектов в рамках национальных проектов

Нормативная система, определяющая запуск ГЧП проекта, носит межотраслевой характер. Её ядро составляют 224 ФЗ и 115 ФЗ, однако реальное правоприменение невозможно без учёта:

1. Бюджетного кодекса РФ (долгосрочные расходные обязательства, бюджетные ассигнования, межбюджетные трансферты, государственные (муниципальные) гарантии);

2. законодательства о закупках (44 ФЗ и 223 ФЗ) — для разграничения закупочной модели и ГЧП, а также для предотвращения подмены процедур;

3. антимонопольного законодательства (135 ФЗ) — в части недопустимости ограничения конкуренции при выборе частного партнёра и предоставления преференций;

4. законодательства о стратегическом планировании (172 ФЗ) и проектной деятельности Правительства РФ (постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288) — для увязки проекта с документами стратегического развития и с показателями национальных проектов;

5. гражданского, земельного и градостроительного законодательства — в части имущественного и земельного обеспечения инфраструктурного проекта.

Ключевая проблема правового регулирования заключается в том, что запуск ГЧП проекта в нацпроекте не «поглощается» ни одним из указанных массивов полностью: проект одновременно является инструментом достижения национальной цели (управленческий контур) и разновидностью соглашения (частно правовая и публично правовая составляющие). Это порождает несколько типовых коллизий.

Во первых, коллизия «проектного управления» и «бюджетного процесса». Национальные проекты предполагают жёсткие сроки, контрольные точки и показатели, но бюджетное право требует надлежащего принятия расходных обязательств, доведения лимитов и соблюдения принципов целевого характера расходов. Для ГЧП это особенно чувствительно в моделях, предусматривающих плату публичной стороны (плата за доступность) либо капитальный грант: без правового и финансового закрепления обязательств в бюджетном процессе проект становится нефинансируемым (или оспоримым как не обеспеченный бюджетом).

Во вторых, коллизия «конкурс ГЧП/концессии» и «антимонопольный контроль». Формально выбор частного партнёра осуществляется по специальным процедурам 224 ФЗ и 115 ФЗ, однако антимонопольный орган и суды оценивают не только формальное соблюдение этапов, но и реальную конкурентность условий, отсутствие дискриминационных требований, корректность критериев оценки, а также отсутствие скрытых преференций. При реализации национальных проектов риск «ускоренного» запуска через частную инициативу или через проектные «спецусловия» возрастает, что делает обязательным комплаенс анализ на ранней стадии.

В третьих, коллизия «ГЧП» и «госзаку-

пок». На практике под видом ГЧП иногда пытаются структурировать отношения, которые по сути являются закупкой работ/услуг за бюджетные средства. Такая подмена повышает риск признания процедуры неправомерной, в том числе в связи с нарушением требований 44 ФЗ. Следовательно, публичная сторона должна обосновывать, что проект действительно соответствует признакам ГЧП/концессии: долгосрочность, распределение рисков, инвестиционное участие частного партнёра, наличие эксплуатационной стадии и механизмов возврата инвестиций.

Компетенции публичной стороны: распределение полномочий и юридические риски превышения компетенции

Компетенции публичной стороны при запуске ГЧП проектов обусловлены конституционной моделью разграничения полномочий и системой публичной собственности. Публичным партнёром (концедентом) выступает Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование — в зависимости от того, в чьей собственности находится объект и в чьи полномочия входит соответствующая сфера (транспорт, ЖКХ, социальная инфраструктура и т. д.). При этом фактические действия осуществляют уполномоченные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления.

В рамках национальных проектов вопрос компетенции приобретает дополнительное измерение: проект может финансироваться (или софинансироваться) из федерального бюджета, но объект находиться в собственности субъекта РФ или муниципалитета. Такая конструкция требует корректного юридического оформления «цепочки» решений: включение мероприятия в федеральный проект, закрепление финансирования через трансферты, принятие региональных/муниципальных актов, определение уполномоченного органа, соблюдение процедур 224 ФЗ/115 ФЗ и бюджетных ограничений.

Типовой риск — недостаточная определённость полномочий конкретного органа (или должностного лица) на заключение соглашения, утверждение конкурсной документации, принятие решений о предоставлении имущества, о бюджетных обязательствах и мерах поддержки. На практике это может приводить к оспариванию соглашения (или отдельных условий) по основаниям нарушения компетенции, а также к признанию решений несоответствующими требованиям публичного права.

Особое значение имеет корректное соотношение:

— полномочий «публичного партнёра/концедента» по 224 ФЗ/115 ФЗ;

— полномочий главного распорядителя бюджетных средств и финансового органа по БК РФ;

— полномочий собственника имущества (в т. ч. казны) и уполномоченного органа по управлению имуществом;

— полномочий проектного офиса/куратора национального проекта (организационный контур), которые не должны подменять юридические полномочия заключения соглашений.

Для юриста государственного аппарата практическая задача состоит в том, чтобы обеспечить доказуемость легитимности всей процедуры: наличие правовых оснований компетенции, необходимых согласований, соответствие решения целям и показателям нацпроекта, а также непротиворечивость бюджетным ограничениям.

Запуск ГЧП проекта в логике национальных проектов можно описать как последовательность взаимосвязанных юридико управленческих стадий.

На первичной стадии формируется замысел проекта и определяется его связь с показателями федерального проекта/нацпроекта. Здесь важно исключить ситуацию, когда объект формально включается в перечень мероприятий без реальной достижимости показателей и без источников финансирования. Постановление Правительства РФ № 1288 закрепляет организацию проектной деятельности и систему отчётности; однако юридическая природа этих актов требует их перевода на язык правовых обязательств: закрепления финансирования, имущественных решений и полномочий.

224 ФЗ предусматривает обязательность оценки эффективности проекта и определения сравнительного преимущества (в сопоставлении с бюджетной моделью), порядок которой детализирован постановлением Правительства РФ № 1514. Для национальных проектов данная стадия является ключевой, поскольку именно она формирует правовую основу обоснования выбора ГЧП и снижает риск претензий контрольных органов.

Критически важны: корректность исходных данных, реалистичность прогнозов спроса/нагрузки, учёт регуляторных и тарифных ограничений, проработка матрицы рисков, а также оценка бюджетных последствий проекта на всём сроке соглашения. Для публичной стороны типовыми ошибками являются: завышенные прогнозы, неполный учёт эксплуатационных расходов и обязательств по содержанию, а также недостаточная оценка рисков изменения законодательства и макроэкономических факторов.

Процедура выбора частного партнёра в ГЧП/концессии должна обеспечивать конкуренцию и недискриминационный доступ. В рамках национальных проектов это осложняется фактором времени: зачастую имеется административный запрос на ускорение заключения соглашения. Однако ускорение за счёт сокращения анализа и упрощения критериев повышает риск обжалований и предписаний антимонопольного органа.

При подготовке конкурсной документации и проекта соглашения существенными являются:

— чёткое определение объекта и его технических характеристик, границ ответственности сторон;

— условия предоставления земельных участков и имущества, распределение обязанностей по оформлению прав;

— механизмы платежей (тариф/плата публичной стороны/смешанная модель), индексация;

— KPI доступности и качества, порядок мониторинга, санкции;

— основания изменения и расторжения соглашения, в том числе в связи с публичными интересами;

— инструменты защиты интересов кредиторов (прямые соглашения), что часто является условием проектного финансирования.

Отдельный блок — комплаенс и контроль. Поскольку национальные проекты находятся в зоне повышенного публичного внимания, возрастает значение казначейского сопровождения, внутреннего финансового контроля, а также внешнего контроля со стороны Счётной палаты РФ и контрольно счётных органов субъектов. Правовая устойчивость проекта во многом определяется тем, насколько публичная сторона заранее выстроила систему отчётности, контроля и управления изменениями.

Заключение

Нормативная система запуска ГЧП проектов в рамках национальных проектов характеризуется межотраслевым и фрагментарным характером. Основные правовые риски сосредоточены в точках пересечения 224 ФЗ/115 ФЗ с Бюджетным кодексом РФ, антимонопольным законодательством и закупочными режимами. Компетенции публичной стороны требуют особенно тщательной фиксации: необходимо обеспечить надлежащее оформление полномочий, согласований и бюджетных обязательств, исключить подмену процедур ГЧП закупками и обеспечить реальную конкурентность отбора частного партнёра.

Представляется целесообразным: унифицировать региональные и муниципальные дорожные карты запуска ГЧП проектов под мероприятия нацпроектов; внедрять типовые чек листы компетенций и согласований для уполномоченных органов; усиливать требования к качеству оценки эффективности и сравнительного преимущества; развивать методические разъяснения и обобщения судебной практики по ключевым вопросам оспаривания процедур и условий соглашений. Реализация указанных мер повысит правовую устойчивость проектов и снизит риски срыва показателей национальных проектов.

Список литературы:

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145 ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

[2] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51 ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

[3] Группа Всемирного банка. Public Private Partnerships Reference Guide. Version 3.0. Washington, DC: World Bank, 2017. URL: https://ppp.worldbank.org (дата обращения: 11.01.2026).

[4] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136 ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

[5] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок) // Российская газета. 25.12.1993.

[6] Минэкономразвития России. Методические материалы по ГЧП. URL: https://

www.economy.gov.ru (дата обращения: 11.01.2026).

[7] OECD. Principles for Public Governance of Public Private Partnerships. Paris: OECD Publishing, 2012.

[8] Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1514 «Об утверждении Правил проведения оценки эффективности проекта государственно частного партнёрства, проекта муниципально частного партнёрства и определения их сравнительного преимущества» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 347.

[9] Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 46. Ст. 7059.

[10] Счётная палата Российской Федерации. Отчёты и аналитические материалы о реализации национальных проектов. URL: https://ach.gov.ru (дата обращения: 11.01.2026).

[11] Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

[12] Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

[13] ФАС России. Официальные разъяснения и материалы по вопросам применения антимонопольного законодательства в концессиях и ГЧП. URL: https://fas.gov.ru (дата обращения: 11.01.2026).

[14] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[15] Федеральный закон от 21.07.2005 № 115 ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

[16] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

[17] Федеральный закон от 18.07.2011 № 223 ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

[18] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

[19] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

[20] Федеральный закон от 13.07.2015 № 224 ФЗ «О государственно частном партнёрстве, муниципально частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

[21] Центр ГЧП (информационно аналитические материалы о рынке ГЧП и концессий). URL: https://pppcenter.ru(дата обращения: 11.01.2026).

References:

[1] Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ dated July 31, 1998 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3823.

[2] Civil Code of the Russian Federation (Part One) No. 51-FZ dated November 30, 1994 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 32. Art. 3301.

[3] World Bank Group. Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 3.0. Washington, DC: World Bank, 2017. URL: https://ppp.worldbank.org (accessed: January 11, 2026).

[4] Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ dated October 25, 2001 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2001. No. 44. Art. 4147.

[5] Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (as amended) // Rossiyskaya Gazeta. December 25, 1993.

[6] Ministry of Economic Development of Russia. Methodological materials on PPPs. URL: https://www.economy.gov.ru (accessed: January 11, 2026).

[7] OECD. Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Paris: OECD Publishing, 2012.

[8] Decree of the Government of the Russian Federation No. 1514 dated December 30, 2015, «On Approval of the Rules for Assessing the Efficiency of a Public-Private

Partnership Project or a Municipal-Private Partnership Project and Determining Their Comparative Advantage» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2016, No. 2 (Part I), Item 347.

[9] Decree of the Government of the Russian Federation No. 1288 dated October 31, 2018, "On the Organization of Project Activities within the Government of the Russian Federation" // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2018, No. 46, Item 7059.

[10] Accounts Chamber of the Russian Federation. Reports and analytical materials on the implementation of national projects. URL: https://ach.gov.ru (accessed: January 11, 2026).

[11] Decree of the President of the Russian Federation No. 204 dated May 7, 2018, "On National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024" // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2018, No. 20, Item 2817.

[12] Decree of the President of the Russian Federation No. 474 dated July 21, 2020, "On National Development Goals of the Russian Federation for the Period up to 2030" // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2020, No. 30, Item 4884.

[13] FAS Russia. Official clarifications and materials regarding the application of antimonopoly legislation to concessions and PPPs. URL: https://fas.gov.ru (accessed: January 11, 2026).

[14] Federal Law No. 131-FZ dated October 6, 2003, "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2003, No. 40, Item... 3822.

[15] Federal Law No. 115-FZ of July 21, 2005, «On Concession Agreements» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2005. No. 30 (Part II). Art. 3126.

[16] Federal Law No. 135-FZ of July 26, 2006, «On Protection of Competition» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2006. No. 31 (Part I). Art. 3434.

[17] Federal Law No. 223-FZ of July 18, 2011, «On the Procurement of Goods, Works, and Services by Certain Types of Legal Entities» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 30 (Part I). Art. 4571.

[18] Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013, «On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2013. No. 14. Art. 1652.

[19] Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014, «On Strategic Planning in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 26 (Part I). Art. 3378.

[20] Federal Law No. 224-FZ of July 13, 2015, «On Public-Private Partnerships and Municipal-Private Partnerships in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 29 (Part I). Art. 4350.

[21] PPP Center (information and analytical materials on the PPP and concession market). URL: https://pppcenter.ru (accessed: 11.01.2026).

