



М.В. Шмелева

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

Монография

*Рекомендовано Редакционно-издательским советом
Московского государственного юридического университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

приоритет ◆



УДК 34.03
ББК 67
Ш72

Рецензенты:

Бакиновская О.А. — канд. юрид. наук, доц., зам. руководителя Института правовых исследований — начальник отдела исследований в области гражданского, экологического и социального права Национального центра законодательства и правовой информации Республики Беларусь;

Чэнь Юйси — Китайский университет политических наук и права;

Чекмарева А.В. — д-р юрид. наук, доц., проф. кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Шмелева, Марина Владимировна.

Ш72 Государственно-частное партнерство в здравоохранении : монография / М. В. Шмелева. — Москва : Статут, 2026. — 332 с.

ISBN 978-5-8354-2200-5 (в пер.)

В монографии представлено комплексное исследование теоретических и практических аспектов государственно-частного партнерства в здравоохранении России, анализируются правовые основы, модели и формы реализации ГЧП-проектов, а также опыт их практического применения в различных регионах страны.

На основе обширного эмпирического материала автор исследует финансовые механизмы, типовые проблемы и перспективы развития ГЧП в здравоохранении, предлагая рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы и практики реализации проектов.

Издание адресовано представителям органов власти, руководителям медицинских организаций, потенциальным инвесторам, юристам, экономистам и всем интересующимся вопросами развития здравоохранения и государственно-частного партнерства.

Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «ПРИОРИТЕТ-2030» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

УДК 34.03
ББК 67

ISBN 978-5-8354-2200-5

© Шмелева М. Н., 2026
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2026

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

- ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения
ВЭБ – Внешэкономбанк
ГЧВ – государственно-частное взаимодействие
ГЧП – государственно-частное партнерство
ЗПК – защита и поощрение капиталовложений
КС – концессионное соглашение
МЧП – муниципально-частное партнерство
НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НКО – некоммерческая организация
ОГВ – органы государственной власти
ОМС – обязательное медицинское страхование
РФ – Российская Федерация
СГЧП – соглашение о государственно-частном партнерстве
СМЧП – соглашение о муниципально-частном партнерстве
ФЗ – Федеральный закон
ЗР – *Public Private Partnership* (государственно-частное партнерство)
РЗ – *Public-Private Partnership* (североамериканский термин)
COVID-19 – коронавирусная инфекция 2019 г.
PFI – *Private Finance Initiative* (частная финансовая инициатива)
PFP – *Privately-Financed Projects* (частно-финансируемые проекты)
PPI – *Private Participation in Infrastructure* (частное участие в инфраструктуре)
PSP – *Private-Sector Participation* (участие частного сектора)

ВВЕДЕНИЕ

Современная система здравоохранения Российской Федерации находится на этапе глубоких структурных преобразований, направленных на повышение доступности и качества медицинской помощи, модернизацию инфраструктуры и внедрение инновационных технологий. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов и растущих потребностей населения в высококачественных медицинских услугах особую актуальность приобретает поиск эффективных механизмов привлечения частных инвестиций в развитие отрасли. Одним из таких механизмов является государственно-частное партнерство (ГЧП), которое позволяет объединить ресурсы, компетенции и интересы государства и бизнеса для решения социально значимых задач.

Государственно-частное партнерство в здравоохранении представляет собой юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на создание, реконструкцию и эксплуатацию объектов здравоохранения, а также на повышение качества и доступности медицинской помощи. Этот механизм позволяет привлекать частные инвестиции в развитие медицинской инфраструктуры при сохранении социальных гарантий для населения и контроля со стороны государства за качеством предоставляемых услуг.

Актуальность исследования государственно-частного партнерства в здравоохранении обусловлена несколькими факторами. Во-первых, высокой степенью износа основных фондов медицинских организаций, которая в среднем по России варьируется от 32,8 до 61,8 %¹, что требует значительных инвестиций в модернизацию и обновление материально-технической базы. Во-вторых, необходимостью внедрения инновационных технологий и методов лечения, требующих существенных финансовых вложений. В-третьих, неравномерностью развития медицинской инфраструктуры в различных регионах страны, что создает проблемы с доступностью качественной медицинской помощи, особенно в малых городах и сельской местности.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) поощряет и стимулирует партнерские отношения между государственными и частными

¹ См.: <https://medvestnik.ru/content/news/Izнос-osnovnyh-fondov-medorganizacii-v-Rossii-sostavlyaet-v-srednem-50.html?ysclid=mr7m48c26695256103> (дата обращения: 01.06.2026).

субъектами в вопросах финансирования и обеспечения доступности необходимых качественных медицинских услуг. Международный опыт показывает, что эффективное партнерство государства и частного сектора позволяет привлекать дополнительные инвестиции, внедрять инновационные технологии и повышать качество предоставляемых услуг.

В Российской Федерации формирование правовой базы в области государственно-частного партнерства началось с принятия в 2005 г. Федерального закона «О концессионных соглашениях»¹, а ключевым этапом стало принятие в 2015 г. Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Эти законы заложили основы для системного развития ГЧП в стране, определив его понятие, принципы и формы реализации.

Несмотря на значительный прогресс в развитии нормативно-правовой базы и накопленный опыт реализации проектов ГЧП в здравоохранении, существует ряд проблем, препятствующих более широкому распространению данного механизма. Среди них несовершенство законодательства, недостаточная защищенность прав инвесторов, отсутствие сбалансированного распределения рисков между партнерами, проблемы с качеством проектной документации и финансовым моделированием, а также сложности интеграции проектов ГЧП в систему обязательного медицинского страхования.

Анализ судебной практики показывает, что по ряду регионов сложилась практика, не защищающая права частных инвесторов в соглашениях ГЧП. Это создает дополнительные риски для потенциальных инвесторов и снижает привлекательность проектов ГЧП в здравоохранении. Кроме того, существуют проблемы с реализацией проектов на региональном уровне, связанные с недостаточным финансированием, низким качеством проектной и сметной документации, ненадлежащим исполнением подрядчиками своих обязательств, а также с ростом цен на строительные материалы и оборудование.

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

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. (Далее — Закон о ГЧП.)

Особую актуальность проблематика ГЧП в здравоохранении приобрела в контексте реализации федерального проекта «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации»¹, который стартовал в 2021 г. и рассчитан до 2030 г. Этот масштабный проект направлен на обеспечение доступности медицинской помощи для населения, особенно в малых населенных пунктах, сельской местности и на отдаленных территориях. Государственно-частное партнерство может стать эффективным инструментом достижения целей данного проекта, позволяя привлечь дополнительные ресурсы и компетенции частного сектора.

Настоящая монография представляет собой комплексное исследование теоретических и практических аспектов государственно-частного партнерства в здравоохранении. В работе рассматриваются понятие, сущность и принципы государственно-частного партнерства, эволюция данной концепции в системе здравоохранения, правовые основы государственно-частного взаимодействия, модели и формы реализации ГЧП-проектов, особенности заключения и реализации соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, а также концессионных соглашений.

Особое внимание в монографии уделяется анализу практического опыта реализации проектов государственно-частного партнерства в различных регионах России, альтернативным формам государственно-частного взаимодействия, финансовым механизмам в государственно-частном партнерстве, а также типовым проблемам и перспективам развития данного института. Отдельная глава посвящена проблемам инфраструктурного развития медицинских организаций на региональном уровне, что имеет особое значение в контексте модернизации первичного звена здравоохранения.

Исследование основано на анализе обширного эмпирического материала, включающего данные о реализованных и реализуемых проектах государственно-частного партнерства в здравоохранении, судебную практику по спорам между участниками таких проектов, статистические данные о состоянии инфраструктуры медицинских организаций в различных регионах России, а также результаты опросов руководителей медицинских организаций и экспертов в области государственно-частного партнерства.

¹ Постановление Правительства РФ от 9 октября 2019 г. № 1304 (в ред. от 19.01.2026) «О модернизации первичного звена здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5731; 2026. № 4. Ст. 319.

Монография адресована широкому кругу читателей: представителям органов государственной власти и местного самоуправления, руководителям медицинских организаций, потенциальным частным инвесторам, юристам, экономистам, а также всем, кто интересуется вопросами развития здравоохранения и государственно-частного партнерства. Материалы исследования могут быть использованы при разработке и реализации проектов государственно-частного партнерства в здравоохранении, совершенствовании нормативно-правовой базы в данной сфере, а также в образовательном процессе при подготовке специалистов в области здравоохранения, государственного управления и права.

Автор выражает надежду, что данная работа внесет значимый вклад в развитие теории и практики государственно-частного партнерства в здравоохранении, будет способствовать более широкому распространению эффективных моделей взаимодействия государства и бизнеса в этой социально значимой сфере, а в конечном итоге — повышению качества и доступности медицинской помощи для населения России.

Глава 1

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

1.1. Понятие государственно-частного партнерства

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в современных условиях становится одним из ключевых механизмов взаимодействия государства и бизнеса для решения социально значимых задач. Особую актуальность данный институт приобретает в условиях ограниченности бюджетных ресурсов и необходимости модернизации инфраструктуры в различных отраслях экономики, включая здравоохранение. Мировой опыт показывает, что эффективное партнерство государства и частного сектора позволяет привлекать дополнительные инвестиции, внедрять инновационные технологии и повышать качество предоставляемых услуг¹.

В Российской Федерации формирование правовой базы ГЧП началось относительно недавно. Ключевым этапом стало принятие в 2015 г. Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», заложившего основы для системного развития ГЧП в стране, определив его понятие, принципы и формы реализации.

Понимание сущности и принципов государственно-частного партнерства имеет фундаментальное значение для эффективного применения данного механизма на практике. Это особенно важно в таких социально значимых сферах, как здравоохранение, где ГЧП может стать инструментом повышения доступности и качества медицинской помощи при сохранении социальных гарантий для населения. Рассмотрение теоретических и правовых аспектов ГЧП позволяет выявить его потенциал и ограничения, а также определить оптимальные модели взаимодействия государства и бизнеса в решении общественно значимых задач.

¹ См.: *Панова Т.В.* Региональные проекты государственно-частного партнерства в сфере инфраструктуры и услуг. М.: ООО «Центркаталог», 2024. С. 65.

Актуальность совершенствования ГЧП в сфере здравоохранения высока как никогда. Явления мирового кризиса, сокращение финансово-экономических ресурсов подталкивают правительства стран активнее решать вопросы по совершенствованию системы социального обеспечения населения.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), осуществляющая руководство и координацию международной работы по здравоохранению, также поощряет и стимулирует партнерские отношения между государственными и частными субъектами в вопросах финансирования и обеспечения доступности необходимых качественных с точки зрения эффективности медицинских услуг по укреплению здоровья, профилактике, лечению, реабилитации, паллиативной помощи¹.

При грамотном распределении бюджетных средств частный капитал в рамках механизма государственно-частного партнерства также начинает инвестировать в том числе в экономику знаний (НИОКР, образование, информационные и биотехнологии, медицину)².

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) представляет собой институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом, созданный в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности³. В российском законодательстве данное понятие получило четкое определение с принятием Федерального закона 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».

Согласно п. 1 ст. 3 Закона о ГЧП государственно-частное партнерство определяется как «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, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти

¹ См.: Buse K., Waxman A. Public-private health partnerships: a strategy for WHO. Bulletin of the World Health Organization, 2001, 79 (8). P. 748–754.

² См.: Аганбегян А.Г. Как госбюджет может стать локомотивом социально-экономического развития страны // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 142.

³ См.: Локшин Н.В. Влияние институциональных условий на выбор формы государственно-частного партнерства в России: дис. ... канд. экон. наук. М., 2023. С. 34.

и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества»¹.

Помимо Закона о ГЧП, правовую основу для реализации проектов ГЧП в России также составляет Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», который регулирует отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением и прекращением концессионных соглашений.

Термин «ГЧП» является дословным переводом термина *Public Private Partnership*, «ЗР»². Данная дефиниция трактуется зарубежными авторами как взаимодействие государства и бизнеса по решению общественно значимых задач³. Однако распространены и альтернативные названия:

– *Private Participation in Infrastructure* (PPI) – термин, созданный Мировым банком и редко используемый вне финансового сектора, кроме южнокорейской PPI программы;

– *Private-Sector Participation* (PSP) – также используется в банковском секторе;

– P3 – используется в Северной Америке;

– *Privately-Financed Projects* (PFP) – используется в Австралии;

– *P-P Partnership* – используется во избежание путаницы с «PPP – паритет покупательной способности»;

– *Private Finance Initiative* (PFI) – британский термин, используемый также в Японии и Малайзии⁴.

В отличие от российского законодательства зарубежные законодатели, подчеркивая приоритетность направления частного бизнеса,

¹ См. также: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 28 октября 2022 г. № 54-31 «О Рекомендациях по использованию механизма муниципально-частного партнерства для решения задач местного самоуправления» (принято в г. Самарканде 28.10.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Громова Е.А. *Государственно-частное партнерство и его правовые формы: учебное пособие*. М.: Юстицинформ, 2019. С. 34.

³ См.: A Guide to Public-Private Partnerships: research report. URL: <https://s3.amazonaws.com/nigp-prod-media/assets/resources/research-papers/A%20Guide%20to%20Public-Private%20Partnerships%20PPPs%20-%20What%20Public%20Procurement%20Specialists%20Need%20to%20Know.pdf> (дата обращения: 10.06.2026); Marana P., Labaka L., Sarriegi J. A framework for public-private-people partnerships in the city resilience-building process // Safety Science, 2018, 110. P. 33.

⁴ См.: Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. *Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации*. М.: Альпина Паблишер, 2016. С. 98.

используют понятие частно-государственного партнерства, чтобы подчеркнуть приоритет предпринимательства над государством в этом союзе.

Вместе с тем термин «государственно-частное партнерство» может трактоваться в широком смысле, объединяя различные формы взаимодействия государства и частного сектора, к которым можно отнести, в частности, концессионное соглашение, соглашение о государственно-частном партнерстве (или муниципально-частном партнерстве), договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора и др.¹

При этом на данный момент единого понимания ГЧП как в России, так и за рубежом не выработано.

Так, Всемирный банк определяет ГЧП как «договоренность между государственным и частным сектором в вопросе производства, а также предоставления инфраструктурных услуг, которые необходимы для цели привлечения дополнительного финансирования и, самое главное, как возможность увеличения результативности государственных вложений»². В проекте Закона (*Green Paper*) «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям», утвержденного Резолюцией Европарламента Евросоюза в 2004 г., ГЧП определяется как форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом, основной целью которой является обеспечение финансирования, сооружения, реконструкции, управления и содержания объекта инфраструктуры или предоставления услуги; в Руководстве по успешным государственно-частным партнерствам ЕС — как партнерство между государственным и частным секторами в целях осуществления проекта или оказания услуги, традиционно предоставляемой государственным сектором³.

¹ См., например: UK Government. Regional Growth Fund. URL: <https://www.gov.uk/guidance/understanding-the-regional-growth-fund> (дата обращения: 10.06.2026); United Kingdom — England: PPP Units and Related Institutional Framework. URL: https://www.eib.org/files/epcc/epcc_uk_england_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf (дата обращения: 10.06.2026).

² См.: Доклад Всемирного банка о государственно-частных партнерствах — Ghana — PPP Project. URL: projects.worldbank.org/P125595/?lang=ru&tab=ratings (дата обращения: 10.06.2026).

³ См.: Green Paper on Services of General Interest. Brussels, COM(2003) 270, 21.05.2003; European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest, Brussels, 14.01.2004 (T5-0018/2004). URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/green-paper-on-services-of-general-interest.html> (дата обращения: 10.06.2026).

В научной литературе существуют различные подходы к определению ГЧП. Так, В.Г. Варнавский определяет ГЧП как «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности». Он описывает государственно-частное партнерство двояко: во-первых, как «систему отношений государства и бизнеса»; во-вторых, как «конкретные проекты», реализуемые совместно государственными органами и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности»¹.

Важным для юридической науки является определение, согласно которому «государственно-частное партнерство — это юридически закреплённая форма взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями², в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности», при этом примерами юридических форм взаимодействия называются «закон, контракт (договор, соглашение), устав компании и пр.»³.

По мнению А.Е. Кирпичева, термин «государственно-частное партнерство» в настоящее время является наиболее устоявшимся. Однако эта точка зрения не отрицает того факта, что термин «публично-частное партнерство» является более корректным по отношению к участию в таких отношениях органов местного самоуправления от имени муниципальных образований⁴.

Содержательным представляется определение, предложенное А.В. Белицкой, понимающей под государственно-частным партнерством «юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации ин-

¹ Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. и др. Государственно-частное партнерство: Теория и практика. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2010. С. 12.

² См.: Кочеткова С.А. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство: учебник). М.: КНОРУС, 2019. С. 89.

³ Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. и др. Указ. соч. С. 18.

⁴ См.: Кирпичев А.Е. Предпринимательские обязательства в публичном секторе экономики: монография. М.: Изд-во РГУП, 2017. С. 201.

вестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля»¹.

Указанное определение отражает основные преимущества системы государственно-частного партнерства: решение государственно значимых задач за счет привлечения частных инвестиций на основе распределения рисков и объединения вкладов, а применительно к области охраны окружающей среды к достоинствам данного механизма принято относить еще и гибкое принятие частным партнером управленческих решений в отношении реализации проекта и применение им новейших и дорогостоящих методов исследования, дорогостоящих технологий и оборудования, недоступных в рамках государственного финансирования².

Фроловский Н.Г. определяет государственно-частное партнерство через договоры, а именно ГЧП он предлагает рассматривать в более широком аспекте — как «различные договорные и статутные формы взаимодействия публично-правовых образований с частными лицами»³.

Важным аспектом развития ГЧП является разработка и внедрение стандартов в данной сфере. Отсутствие стандартов для таких проектов создает существенные барьеры для привлечения инвестиций в проекты ГЧП. Изучение финансовой документации, профиля рисков, требований к проекту и концеденту представляет собой трудоемкую работу. Каждый проект ГЧП обладает значительной сложностью, требуя глубокой юридической и финансовой проработки. Частные инвесторы нередко не имеют опыта и не готовы вкладывать ресурсы в такой анализ.

Создание стандартизированного набора условий по проектам ГЧП, получивших одобрение авторитетных институтов развития (например, ВЭБа), могло бы значительно повысить привлекательность таких инструментов для определенных категорий инвесторов, несмотря на их относительно низкую ликвидность. Для успешной реализации этой идеи необходимо достижение консенсуса между основными ключевыми субъектами ГЧП относительно ключевых параметров таких стандартов.

¹ Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М.: Статут, 2012. С. 54.

² См.: Кабацкая Л.Н. Применение механизма государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1. С. 15–20.

³ Фроловский Н.Г. Инвестиционный меморандум как организационный договор в сфере государственно-частного партнерства // Гражданское право. 2018. № 6. С. 22.

Вторым важным условием успеха является четкое соблюдение согласованных стандартов всеми участниками рынка ГЧП и инвесторами. Эти стандарты должны изначально закладываться в концессионное соглашение, включая положения о возможности последующего рефинансирования и обязательствах кредиторов. Критически важно предусмотреть ключевые положения в базовых документах проекта для обеспечения действенности стандарта. Согласование минимального набора таких условий требует участия всех заинтересованных сторон: банков, инвесторов, подрядчиков и представителей государственных органов. Без согласия всех участников невозможна реализация стандартного механизма финансирования проектов ГЧП.

1.2. Сущность государственно-частного партнерства

Сущность ГЧП заключается в долгосрочном взаимовыгодном сотрудничестве публичного и частного партнеров, направленном на достижение общественно значимых целей в сфере здравоохранения при оптимальном распределении рисков, ресурсов и выгод между сторонами.

Целью ГЧП с экономической точки зрения является стимулирование привлечения частных инвестиций в инфраструктуру для производства медицинских услуг и медицинских товаров, которые должны быть обеспечены публично-правовыми образованиями за счет средств соответствующих бюджетов, а также сокращение участия государства в экономическом обороте, когда те же задачи могут быть эффективнее выполнены бизнесом.

С юридической точки зрения речь идет о взаимоотношениях публично-правовых образований (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) и частных лиц. Данные отношения строятся на заключаемых между ними соглашениях о государственно-частном партнерстве (СГЧП), соглашениях о муниципально-частном партнерстве (СМЧП) или концессионных соглашениях (КС), которые являются по своей правовой природе гражданско-правовыми договорами.

По мнению С.В. Матияшук, одной из целей развития института государственно-частного партнерства является передача части государственных функций в сфере здравоохранения частному бизнесу и, как следствие, за государством необходимо оставить только функцию контроля, предусмотрев при этом сохранение профиля медицинских организаций, объемов, видов и условий оказываемой ими медицин-

ской помощи, а также обеспечение доступности и качества медицинской помощи, оказываемой по программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи¹.

СГЧП (СМЧП) и КС – самостоятельные правовые институты, рассмотрение, заключение и реализация которых регулируется отдельными федеральными законами. Вместе с тем КС и СГЧП (СМЧП) – это формы (модели) ГЧП.

Основанием заключения СГЧП (СМЧП) или КС всегда является решение уполномоченного публичного органа, представляющего интересы публично-правового образования, о реализации определенного проекта. Способом заключения СГЧП (СМЧП) или КС является проведение торгов в форме конкурса на право заключения соглашения. Также в федеральных законах отдельно обозначены случаи, когда заключение соглашения возможно без конкурса.

Ключевые характеристики ГЧП, отражающие его сущность

1. Долгосрочный характер партнерства. «В отличие от системы аутсорсинга и контрактования, как правило рассчитанных на короткий срок исполнения, ГЧП предполагает реализацию проектов и программ, длящихся годами и даже десятилетиями при постоянном институционализированном взаимодействии участников»².

Согласно п. 3 ст. 3 Закона о ГЧП минимальный срок соглашения о ГЧП составляет три года. На практике большинство проектов ГЧП в здравоохранении реализуются на срок от 10 до 30 лет.

По данным платформы «Росинфра», в Российской Федерации средний срок реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения составляет 17 лет. Анализ предыдущих периодов показывает, что наблюдается заметный интерес частных инвесторов к реализации инвестиционных проектов с использованием механизма государственно-частного партнерства на рынке медицинских услуг³.

¹ См.: *Матияшук С.В.* О реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения // *Медицинское право.* 2022. № 2. С. 10.

² *Стырин Е.М.* Международный опыт использования государственно-частного партнерства для реализации проектов электронного правительства: Препринт WP8/2010/04 / Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. С. 3.

³ См.: <https://rosinfra.ru/> (дата обращения: 10.06.2026). См. также: *Матияшук С.В.* Указ. соч. С. 13.

Долгосрочный характер проектов в сфере ГЧП следует из необходимости возврата частных инвестиций и комплексного характера таких проектов¹.

2. Распределение рисков и ответственности между партнерами. Данный принцип закреплён в ст. 4 Закона о ГЧП и предполагает, что каждая сторона принимает на себя те риски, которыми она может управлять наиболее эффективно. Риски в инфраструктурных проектах — это вероятные изменения показателей проекта, влияющие на доходы и расходы сторон по проекту. Распределение рисков — обязательное условие структурирования отношений частной и публичной сторон в проектах ГЧП, и наибольшая сложность при подготовке таких проектов возникает как раз при поиске оптимального распределения рисков².

Управление рисками представляет собой фундаментальную функцию ГЧП. Партнеры совместно идентифицируют и оценивают риски различной направленности (финансовые, организационные, экзотические и др.). Распределение рисков нагрузки между участниками партнерства является комплексным процессом, детерминированным потенциалом коммерческих структур или некоммерческих организаций, а также готовностью органов государственной власти принять определенные обязательства. Преимущество ГЧП заключается в возможности транспарентного обсуждения вопросов распределения рисков в рамках неформализованных переговорных процедур.

Распределение результатов и ответственности в случае неблагоприятного развития проекта требует от участников готовности к различным сценариям реализации партнерства.

3. Объединение ресурсов сторон. При государственно-частном взаимодействии частный партнер вносит финансовые, интеллектуальные, управленческие и иные ресурсы, а публичный партнер — имущество, гарантии, преференции и т.д. Основным отличием ГЧП от контракт-

¹ См.: Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов (подготовлены Минэкономразвития России). URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/067/378/original/Методические_рекомендации_Минэкономразвития_России.pdf?1722419004 (дата обращения: 10.06.2026).

² См.: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 28 октября 2022 г. № 54-31 «О Рекомендациях по использованию механизма муниципально-частного партнерства для решения задач местного самоуправления».

ной системы является обязательное финансирование создания объекта частной стороной, при этом публичная сторона вправе принять на себя часть затрат, понесенных на создание объекта соглашения, а также осуществлять полное или частичное финансирование затрат, связанных с эксплуатацией и (или) техническим обслуживанием объекта соглашения.

Таким образом, ресурсная интеграция в ГЧП предполагает консолидацию не только финансового капитала, но и человеческих, информационных и интеллектуальных активов для достижения проектных целей. Участники ГЧП функционируют в режиме непрерывной коммуникации по идентификации, аккумуляции и оптимизации распределения необходимых ресурсов.

4. Направленность на решение общественно значимых задач. В соответствии со ст. 7 Закона о ГЧП объектами соглашения могут быть только те объекты, которые имеют общественное значение и направлены на удовлетворение общественных потребностей.

Специфической характеристикой развития ГЧП является ревизия и потенциальная реструктуризация государственных функций. Задачей государства становится не непосредственное обеспечение общественных благ (здравоохранение, образование, безопасность и др.), а гарантирование их надлежащего качества посредством делегирования части функций негосударственным исполнителям.

5. Юридическое оформление отношений. Отношения между публичным и частным партнерами оформляются специальным соглашением, требования к которому установлены главой 3 Закона о ГЧП.

По мнению С.С. Исуповой, цели сотрудничества частного и публичного партнеров следующие: привлечение частных инвестиций в экономику (страны, региона, муниципалитета); обеспечение органами публичной власти доступности товаров, работ, услуг; повышение качества предоставляемых в публичной сфере товаров (работ, услуг)¹.

В сфере здравоохранения сущность ГЧП проявляется в создании механизма привлечения частных инвестиций для модернизации инфраструктуры здравоохранения, повышения качества и доступности медицинской помощи при сохранении социальных гарантий для населения.

¹ См.: Исупова С.С. Актуальное правовое регулирование концессионных соглашений в РФ // Местное право. 2024. № 1. С. 29.

1.3. Принципы государственно-частного партнерства

В юридической литературе к принципам права относят базовые, исходные, основополагающие идеи, положения, основные начала, составляющие нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права¹. Под ними также понимаются закрепленные в праве идеологические, политические и нравственные начала, направляющие регулятивную и охранительную функции права, а также определяющие характер, основания и объем применения мер воздействия (включая государственное принуждение) для развития, защиты общественных отношений².

Принципы ГЧП закреплены в ст. 4 Закона о ГЧП и включают:

1. *Открытость и доступность информации о государственно-частном партнерстве.* Данный принцип реализуется через обязательное размещение информации о проектах ГЧП в Единой информационной системе государственно-частного партнерства в Российской Федерации (<https://rosinfra.ru/>), а также через проведение публичных процедур при отборе частного партнера.

2. *Обеспечение конкуренции.* Данный принцип основан на ст. 34 Конституции России.

В соответствии со ст. 19 Закона о ГЧП частный партнер определяется на основании конкурса, за исключением случаев, предусмотренных законом. Конкурсные процедуры регламентированы главой 5 Закона о ГЧП.

Также указанный принцип нашел закрепление в ст. 13 Закона о концессионных соглашениях, согласно которой для изменений существенных условий концессионного соглашения требуется обязательное согласование с антимонопольным органом³.

3. *Отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом.* Данный принцип предполагает, что ни одна из сторон не имеет преимуществ перед другой, а условия соглашения должны быть сбалансированными и учитывать интересы обеих сторон.

¹ См., например: Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001. С. 151.

² См.: Кригер Г.А., Кузнецова Н.Ф., Ткачевский Ю.М. Советское уголовное право. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1988. С. 172.

³ Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2014 г. № 368 «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2209.

Данное правомочие вытекает из ст. 17 и 19 Конституции РФ¹, положений о ненарушении прав и свобод других лиц и равенстве всех перед законом и судом. Кроме того, Трудовой кодекс РФ² в ст. 24 также закрепляет один из принципов социального партнерства — равноправие сторон.

Гарантии равноправия концессионеров предусматривает и концессионное законодательство (ст. 19 Закона о концессионных соглашениях).

Как отмечал В.П. Грибанов, «субъективное право, предоставленное лицу, но не обеспеченное от его нарушения необходимыми средствами защиты, является лишь декларативным правом», поэтому важно верно установить оптимальное соотношение общественного и частного интересов, а также адекватные правовые условия и гарантии их осуществления³.

4. *Добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств.* Этот принцип является общеправовым и закреплён также в гражданском законодательстве (ст. 1 Гражданского кодекса РФ⁴).

Единообразный торговый кодекс США (The Uniform Commercial Code, UCC)⁵ определяет добросовестность как фактическую честность в поведении или по сделке. В ст. 2-103 уточняется, что добросовестность применительно к предпринимателю означает фактическую честность и соблюдение разумных коммерческих критериев честного ведения торговых дел. Принцип добросовестности и честной деловой практики также закреплён в ст. 1.7 Принципов международных коммерческих договоров⁶. При этом стороны не вправе исключить или ограничить эту обязанность. Аналогичным образом решается вопрос

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2025. № 47. Ст. 7047.

³ См.: Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Серия «Классика российской цивилистики». М.: Статут, 2000. С. 56.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 10.06.2026) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2026. № 24. Ст. 3099. (Далее — ГК РФ.)

⁵ См.: https://www.academia.edu/40425077/UNIFORM_COMMERCIAL_CODE?cf_chl_f_tk=B8Y_sJNUt_hiQZryh7zVPRKvjMr797iujgah5LxSjiU-1783248256-1.0.1.1-oZXbkVGZepv7B6bjrMDIeWstVp2.bywr_UOfBv7PIJ8 (дата обращения: 10.06.2026).

⁶ Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА) (1994 год). International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT), 1994.

и в ст. 1.201 Принципов европейского договорного права¹. Одним из основных общих принципов Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров (Вена, 1980 г.) является принцип соблюдения добросовестности в международной торговле (п. 1 ст. 7)².

5. *Справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения.* Данный принцип предполагает, что каждая сторона принимает на себя те риски, которыми она может управлять наиболее эффективно.

Известно, что в рамках государственно-частного партнерства на первое место выходят взаимные обязательства сторон не денежного, а организационного характера, касающиеся передачи и возврата объекта, порядка его создания и содействия в этом публичного партнера, предоставления земельного участка и, главное, условий использования объекта и осуществления на его базе экономической деятельности³. Именно от юридической структуры взаимных обязательств сторон зависит распределение экономических рисков для участников инвестиционного проекта.

Однако риски частного партнера зачастую не сбалансированы по отношению к публичному партнеру. Так, ч. 7 ст. 7 Закона о ГЧП предусматривает на случай обращения взыскания на предмет залога право его преимущественной покупки публичным партнером по цене, равной задолженности частного партнера перед финансирующим лицом, но не более чем стоимость предмета залога. Следовательно, в случае обращения взыскания финансирующее лицо, в пользу которого был установлен залог, получит причитающиеся ему денежные средства в полном объеме, а частный партнер рискует не получить ничего даже в случае, если стоимость построенного им объекта значительно превышает размер задолженности частного партнера перед финансирующим лицом. Мы согласны, что данное положение серьезно

¹ См.: *Рамберг Я.* Международные коммерческие транзакции / пер. с англ. под ред. Н.Г. Вилковой. 4-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2011. С. 330.

² См.: Конвенция Организации Объединенных Наций о договорах международной купли-продажи товаров (Заключена в г. Вене 11 апреля 1980 г.) // Вестник ВАС РФ. 1994. № 1.

Такое соответствие, в частности, означает юридическую эффективность правовой нормы. (См., например: Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самошенко, В.В. Глазырин. М., 1980. С. 49).

³ См.: *Винницкий А.В., Соловьев М.С.* Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 145.