

# §1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Григорьева В.А.

## ПРЯМОЕ И ОПОСРЕДОВАННОЕ УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЯХ

**Аннотация:** Автор анализирует формы участия Российского государства в экономических отношениях на современном этапе. В статье обосновывается, что государство участвует в экономических отношениях: 1) непосредственно (через свои органы); 2) через специальные юридические лица, созданные и управляемые государством; 3) через иные юридические лица в силу своего особого статуса или на основании договора. Вторая и третья группы субъектов представляют собой опосредованную реализацию государством своих функций. Ко второй категории относятся государственные унитарные предприятия; хозяйственные общества с государственным участием; государственные учреждения; государственные компании и государственные корпорации. Принципиальная особенность субъектов третьей группы, в том, что они осуществляют деятельность, имеющую публичную значимость, при этом являясь не только по форме, но и в своей сути лицом частного права, однако конституционным путем возможность такого делегирования в России не предусмотрена. На основе проведенного анализа автором предлагаются изменения в законодательство.

**Review:** The author analyzes the forms of participation of the Russian state in the economic relations at the current stage. The article provides that the state participates in economic relations – (1) directly (via its organs); (2) via special legal entities, which are formed and managed by the state; (3) via other legal entities due to their special status or according to a contract. The second and third groups of subjects provide for indirect implementation of the functions of the state. The second category includes state unitary enterprises, commercial companies with state participation, state institutions, state companies and state corporations. The principal specific feature of the subjects in the third group is that they perform publicly valuable functions, being private law entities both in their form and in their nature; however, there is no constitutional provision for such delegation in Russia. Based on the above-mentioned analysis the author offers to amend the legislation.

**Ключевые слова:** конституционное право, государство, функции государства, экономические отношения, экономическая система, государственные органы, ГЧП, государственные корпорации, публичное имущество, публичные интересы

**Keywords:** constitutional law, state, functions of the state, economic relations, economic system, state bodies, public partnership, state corporation, public property, public interests.

Развитие общества и цивилизации в целом порождает усложнение общественных отношений и, соответственно, их правового регулирования. На современном этапе государство все реже вступает в те или иные экономические отношения непосредственно и все чаще использует различные инструменты опосредованного участия в них и, соответственно, опосредованной реализации своих функций.

На современном этапе государство участвует в экономических отношениях: 1) непосредственно (через свои органы); 2) через специальные юридические лица, созданные и управляемые государством; 3) через иные юридические лица в силу своего особого статуса или на основании договора.

В отношении **первой группы** сложностей не возникает. Государство всегда вступает в общественные отношения через свои органы – законодательные, ис-

полнительные или судебные. Государственные органы каждой из ветвей власти вовлечены в процесс реализации функций государства в экономической сфере.

Законодательные органы отвечают за осуществление полномочий государства по регулированию общественных отношений, установлению «правил игры» на рынке, определению приоритетов экономического развития. Участие исполнительных органов затрагивает все области экономических отношений, поскольку в их компетенции находятся: выработка политики в конкретных отраслях экономики, административные процедуры по регистрации юридических лиц, прав на имущество, полномочия по выдаче разрешений для ведения отдельных видов деятельности, предоставлению льгот и субсидий, взиманию налогов и иных обязательных платежей, осуществление контрольно-надзорных полномочий, и проч. Судебные ор-

## Государственные институты и правовые системы

ганы, в свою очередь, реализуют важнейшую функцию по охране прав и законных интересов субъектов экономических отношений путем отправления правосудия.

Вторая и третья группы субъектов представляют собой опосредованную реализацию государством своих функций. Ко второй категории относятся: а) государственные унитарные предприятия; б) хозяйственные общества с государственным участием; в) государственные учреждения; г) государственные компании и государственные корпорации. Третью группу субъектов составляют: а) частные лица, чья профессиональная деятельность имеет публичную значимость; б) частные лица, которые на основании соглашения или договора с государством, осуществляют деятельность публичной значимости.

Эти две категории субъектов схожи между собой – в них включены лица, созданные в соответствии с нормами частного права, и не являющиеся публичными, властными субъектами. Однако есть между ними и существенное отличие, позволяющее разграничить их между собой. Во второй категории находятся субъекты, волеизъявление которых юридически подчинено государству как учредителю или участнику, который осуществляет контроль над деятельностью таких субъектов, путем формирования их органов управления, участия в их работе и процедуры обязательного одобрения сделок. Соответственно, можно сказать, что полный контроль публичного образования за деятельностью этих лиц «делает в большей степени формальным их статус как юридических лиц частного права»<sup>1</sup>.

**Субъекты второй группы** по своей форме являются частно-правовыми, но степень контроля государства над ними полностью нивелирует эту форму, превращая ее лишь в частно-правовое средство реализации публичных функций публичным субъектом. Самостоятельной автономной воли у этих субъектов в классическом гражданско-правовом понимании нет.

Статус государственных унитарных предприятий закреплен в нормах Гражданского кодекса РФ (статьи 113-115) и Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях (далее – Закон о предприятиях)<sup>2</sup>. Унитарное предприятие является коммерческой организацией, основная цель которой – получение прибыли, при этом оно не является собственником имущества. Собственником имущества государственного унитарного предприятия является публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Федерации), которое

также обладает всеми полномочиями по управлению. При этом, такое предприятие обладает специальной правоспособностью: оно может иметь гражданские права и нести обязанности, только соответствующие предмету и целям его деятельности, предусмотренным в уставе. В пункте 4 статьи 8 Закона о предприятиях закреплен исчерпывающий перечень случаев, при которых создается унитарное предприятие, среди которых: необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена; необходимость осуществления разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации; необходимость производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной. То есть, правовое положение унитарных предприятий определяет основное их отличие от иных коммерческих организаций в том, что они должны сочетать решение предпринимательских задач с удовлетворением публичных потребностей<sup>3</sup>.

Хозяйственные общества с государственным участием в основном выполняют задачу государственного управления имуществом (и таким образом служат реализации хозяйственно – распорядительной функции), поскольку являются сугубо коммерческими по характеру деятельности и не имеют ограничений, присущих специальной правосубъектности унитарных предприятий. Кроме того, в акционерных обществах, помимо государства могут быть и иные акционеры – частные лица.

Исключение составляют ряд акционерных обществ, осуществляющих деятельность, имеющую особую социальную значимость. К таким относятся ОАО «Российские железные дороги» (его главной целью является обеспечение потребностей государства, юридических и физических лиц в железнодорожных перевозках, работах и услугах<sup>4</sup>) и ОАО «Газпром» (его главной целью является надежное снабжение потребителей Российской Федерации на договорной основе газом, газовым конденсатом, нефтью и продуктами их переработки, обеспечение поставок газа за пределы России по межгосударственным и межправительственным соглашениям<sup>5</sup>).

Форма учреждения традиционно в меньшей степени служила целям участия государства в экономических

<sup>1</sup> Суханов Е.А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс. Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. /отв.ред. А.Л.Маковский. М., 1998.– С.219– 220.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // «Российская газета», N 229, 03.12.2002.

<sup>3</sup> См. подробнее: Кондаков Д.А. Правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – С.47.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 18.09.2003 N 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги» // «Собрание законодательства РФ», 29.09.2003, N39, ст. 3766.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 17.02.1993 N 138 «Об учреждении Российского акционерного общества «Газпром» // «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 01.03.1993, N 9, ст. 738.

отношениях, поскольку учреждения создаются для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (п.1 ст.120 Гражданского кодекса РФ). Однако последние трансформации законодательства подкорректировали эту ситуацию. С 2006 года была введена такая форма, как автономное учреждение, спецификой которой является «совмещение некоммерческой формы и коммерческого содержания»<sup>6</sup>. В этом можно проследить проявление принципа социально-эффективного государства.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>7</sup>, автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Похожей по характеру задач формой, которая начала свое полноправное существование с июля 2012 года, является форма бюджетных учреждений; они способны осуществлять предпринимательскую деятельность и свободно распоряжаться плодами этой деятельности. При этом имущества у таких учреждений для надлежащей ответственности по своим обязательствам будет явно недостаточно, а государство за бюджетные учреждения ответственность не несет. Автономное учреждение, так же как и бюджетное или казенное, сохраняет для себя гарантию бюджетного финансирования, учредитель не может не дать автономному учреждению задание на оказание государственных или муниципальных услуг и субсидию на выполнение этого задания. О противоречивости статуса бюджетных и автономных учреждений много говорится в литературе, при этом, всеми учеными признается их роль как формы государственного участия в экономической жизни<sup>8</sup>.

Особый интерес представляют государственные компании (далее – госкомпании) и государственные корпорации (далее – госкорпорации). Появление в 1999 году

<sup>6</sup> Цыганков Э. Формы государственного предпринимательства // ЭЖ-Юрист. 2012. N 31. С. 1, 4 – 5.

<sup>7</sup> «Российская газета», №250, 08.11.2006.

<sup>8</sup> См.: Полотовская Е.Ю. Государственные (муниципальные) учреждения как новая форма реализации полномочий органов власти в социальной сфере // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. N 1. С. 9 – 12; Козлова С.А. Являются ли органы власти казенными учреждениями? // Административное и муниципальное право. 2011. N 12. С. 16 – 23; Бутенко А.В. Развитие экономического статуса бюджетных учреждений как условие совершенствования системы обеспечения прав и свобод граждан России // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 4. С. 66 – 68.

новой для российского права формы юридического лица (госкорпорации) вызвало множество споров и критики<sup>9</sup>. Однако более чем 10-летний период существования данного института в России позволяет подвести определенные итоги, в том числе применительно к экономической сфере отношений. У большей части госкорпораций стоят задачи именно экономического характера. Среди таких: Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (Олимпстрой), Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции (Ростехнологии), Государственная корпорация по атомной энергии (Росатом).

В статье 7.1. Закона о некоммерческих организациях<sup>10</sup> указано, что государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Среди основных особенностей госкорпораций следующие: а) имущество, переданное ей государством, становится собственностью государственной корпорации (то есть, частной собственностью<sup>11</sup>); б) она не отвечает по обязательствам России, а последняя – не отвечает по обязательствам госкорпорации; в) создается на основании специально принятого федерального закона; г) обладает специальной правосубъектностью, цели ее создания определяются в законе о ее создании; д) порядок управления госкорпорацией устанавливается в законе о ее создании, по факту – высшие должностные лица назначаются Президентом или Правительством РФ.

Госкомпании по правовому положению очень схожи. Они представляют собой некоммерческую организа-

<sup>9</sup> См., например: Бандурина Н.В. Правовые особенности отчетности и аудита государственных корпораций по законодательству РФ // Журнал российского права. 2009. N 9; Богданов Э. Правовой режим имущества государственной корпорации // Хозяйство и право. 2008. N 5; Курбатов А.Я. Сферы деятельности государственных корпораций // Корпоративный юрист. 2009. N 6; Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. N 1; Семенов А.В., Серегина Т.А. Государственная корпорация в системе некоммерческих организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. N 4.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // «Российская газета», N 14, 24.01.1996.

<sup>11</sup> Это позволяет некоторым ученым говорить о том, что создание госкорпораций является «иной формой приватизации», поскольку де-факто выступает формой приватизации, не поименованной в законодательстве о приватизации. См.: Талалина Э.В. Государственная корпорация как новый субъект права. // «Законы России: опыт, анализ, практика», 2009, N 2.

## Государственные институты и правовые системы

цию, не имеющую членства и созданную Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления. «Управленческие» функции для государственной компании не предусмотрены, главная их задача – оказание государственных услуг и доверительное управление государственным имуществом. В этом смысле госкомпания больше похожа на юридическое лицо, нежели госкорпорации, которые имеют очень много общего с государственным органом. На сегодня создана только одна государственная компания – «Российские автомобильные дороги»<sup>12</sup>.

Анализ законов о госкорпорациях показывает, что у каждой из них имеется существенный объем публичных функций, властных полномочий, очень схожий с компетенцией государственного органа. Показательным в этом смысле является Росатом, которому фактически перешли все функции упраздненного министерства атомной промышленности. Закон о Росатоме<sup>13</sup> наделяет корпорацию полномочиями принимать нормативные правовые акты в данной сфере деятельности, признавать не действующими на территории РФ акты органов власти России и бывшего СССР (статья 8). Статьей 241 Бюджетного кодекса РФ Росатому предоставлены полномочия в области распоряжения бюджетными средствами. Корпорации не только переданы в полном объеме полномочия, составляющие компетенцию органа государственной власти (статьи 7 – 14 Закона о Росатоме), но также и право иметь собственные военизированные охранные подразделения. Такой существенный круг полномочий потребовал даже внесения соответствующих изменений в Закон о защите конкуренции<sup>14</sup>.

Существование таких лиц частного права, как госкорпорации, а также наличие **третьей группы** субъектов, реализующих функции государства в экономической сфере, отражает фактически сложившуюся, но нормативно (в первую очередь, конституционным путем) не регламентированную практику делегирования Российским государством своих полномочий частным субъектам. Рассмотрим субъектов третьей группы подробнее.

Принципиальная особенность субъектов третьей группы, как говорилось выше, в том, что они осуществ-

ляют деятельность, имеющую публичную значимость, при этом являясь не только по форме, но и в своей сути лицом частного права.

Они являются полностью независимыми от государства лицами, которые в определенном роде добровольно и по своему желанию осуществляют публичные функции. К этой категории относятся частные лица, чей род деятельности имеет публичную значимость, а также частные лица, которые на основании соглашения или договора с государством, осуществляют деятельность публичной значимости.

**На исполнение публично-правовых функций лицами, в силу их особого рода деятельности** неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ в своих решениях. Судом к таким лицам были отнесены нотариусы, саморегулируемые организации, и, при некоторых действиях – аудиторские организации, банки.

Публично – правовой статус нотариата, как указал Конституционный Суд РФ, обусловлен осуществлением нотариальных функций от имени государства. Публично – правовое предназначение нотариальных палат – в том, что они контролируют исполнение нотариусами, занимающимися частной практикой, своих профессиональных обязанностей, обращаются в суд с ходатайствами или представлениями о лишении их права нотариальной деятельности за нарушение законодательства, а также оказывают содействие в развитии частной нотариальной деятельности, организации стажировки претендентов на должность нотариуса, повышении профессиональной подготовки нотариусов, возмещении затрат на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов, организации страхования нотариальной деятельности для обеспечения возмещения возможного ущерба от нотариальных действий<sup>15</sup>.

Особую публично-правовую роль играют саморегулируемые организации (СРО), членство в которых является обязательным условием осуществления определенной деятельности (оценочной, аудиторской, деятельности арбитражного управляющего и др.). Конституционный Суд РФ дал такие разъяснения в отношении СРО арбитражных управляющих: создание саморегулируемых организаций арбитражных управляющих практически одновременно с отказом от лицензирования деятельности арбитражных управляющих означает, что государство переложило на эти организации часть своих, публично-правовых, функций» а именно: контролирование профессиональной деятельности своих членов, защита репутационных прав, обращение в суд за защитой прав и законных интересов

<sup>12</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 N 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>13</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 N 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // «Российская газета», N 272, 05.12.2007.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 N 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // «Российская газета», N272, 05.12.2007.

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 N 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате».

своих членов, обеспечение информационной открытости своей деятельности и др.<sup>16</sup> О саморегулируемых организациях довольно подробно говорилось выше.

Конституционный Суд также разъяснял, что банки при исполнении публично-правовой функции по перечислению налоговых платежей в бюджет<sup>17</sup>, аудиторские организации в процессе осуществления обязательных аудиторских проверок<sup>18</sup> и оценщики при проведении обязательной оценки реализуют публичные цели. Суд отметил, что обязательная оценка «по своим целям, предназначению и функциям является деятельностью, осуществляемой в интересах неопределенного круга лиц и государства»<sup>19</sup>.

Все перечисленные выше виды деятельности обладают признаками *деятельности публичной значимости*. Предлагается выделить следующие признаки деятельности публичной значимости: а) такая деятельность затрагивает интересы неопределенного круга лиц; б) по характеру является реализацией определенной государственной функции; в) предполагает дополнительные обязанности и обременения для лица ее осуществляющего; г) находится под особым контролем со стороны государства.

Представителями третьей категории выступают также лица, действующие в рамках государственно-частного партнерства (далее – ГЧП)<sup>20</sup> на основании специального соглашения или договора.

Политико-правовая концепция государственно-частного партнерства или Public-Private Partnership (с англ. яз.) начала активно разрабатываться и применяться на практи-

ке в развитых странах (США, Великобритания, Франция, Германия) с середины XX века, как одна из составляющих частей политики «эффективного государства»<sup>21</sup>. По ряду причин, государства в этот период стали брать на себя множество функций социально-экономического характера, ранее не исполнявшихся ими. Успешно справляться с таким количеством задач оказалось невозможным<sup>22</sup>. Выходом из такой ситуации стало привлечение частных лиц к исполнению публичных обязанностей на партнерской основе. При этом, в каждой стране сложились настолько уникальные формы и способы такого привлечения, что это не позволяет рассмотреть их в рамках единой «всеобъемлющей типологии»<sup>23</sup>.

В самом общем плане, ГЧП предполагает, что публичный субъект для достижения социально-значимых целей привлекает частных лиц для выполнения конкретных услуг, работ, поставки товаров, при этом в ряде случаев это сопровождается наделением последних соответствующими полномочиями<sup>24</sup>.

На сегодня существует научная дискуссия в отношении понятия, форм, принципов и способов реализации ГЧП, что объясняется отсутствием системного правового регулирования, устоявшихся теоретико-правовых представлений в этой области, а также междисциплинарным характером рассматриваемого явления<sup>25</sup>.

Предлагается под **государственно-частным партнерством** понимать сотрудничество публичного и частного субъектов для достижения социально-значимых целей, осуществляемое в формах, установленных законом. Это определение предусматривает вариативность отношений между государством и частным сектором и при этом содержит элемент нормативной их урегулированности. Такая дефиниция согласуется с легальными определениями ГЧП, закрепленными в некоторых региональных законах субъектов Российской Федерации<sup>26</sup>.

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 N 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева.

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12.10.1998 N 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», Определение Конституционного Суда РФ от 10.01.2002 N 4-О «По жалобе открытого акционерного общества «Пивовар – Живое пиво» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца первого пункта 2 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации».

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.04.2003 N 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной»

<sup>19</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10.02.2009 N 461-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца В.Г. на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 24.6 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»

<sup>20</sup> В отношении термина ГЧП в отечественной доктрине существуют споры, однако оно является наиболее устоявшимся на сегодня. См. подробнее об этом: *Белицкая А.В.* Правовое регулирование государственно-частного партнерства. – М.: Статут, 2012. – С.28-32.

<sup>21</sup> *Зятков А.Е.* К вопросу о применении механизмов государственно-частного партнерства в реализации отдельных функций публичной власти. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России, 2008, №4 (40). – С.58-59.

<sup>22</sup> Глобализация мирового хозяйства и национальные интересы России /Под.ред. В.П. Колесова; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Экон. фак.- Москва : ТЕИС , 2002. – С.89-90.

<sup>23</sup> *Белицкая А.В.* – Указ. Соч., с.95.

<sup>24</sup> *Попондонуло В.Ф.* Концессионное соглашение – правовая форма государственно-частного партнерства // Правоведение. 2007. №6. – С.255-269; *Губанов И.А.* Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства: вопросы теории и практики: автореферат дис. кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2010. – С.4.

<sup>25</sup> ГЧП является предметом исследований экономических, политических и социологических наук.

<sup>26</sup> См.: Закон Санкт-Петербурга №627-100 от 20.12.2006 года «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнер-

## Государственные институты и правовые системы

На федеральном уровне отсутствует законодательное регулирование понятия, форм, принципов реализации ГЧП, а на региональном уровне принято уже более 40 законов, анализ которых показывает отсутствие единого подхода по названным вопросам. Надо отметить, что законодательный процесс стал заметно интенсивнее после разработки Модельного закона «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства» Экспертным советом по законодательству о государственно-частном партнерстве Комитета по экономической политике предпринимательству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 22 апреля 2009 года он был рекомендован к принятию законодательными собраниями субъектов Российской Федерации руководителям законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации<sup>27</sup>. Большинство последних законов практически полностью воспроизводят текст Модельного закона с незначительными правками.

Количество проектов ГЧП в России каждый год растет. Среди крупных проектов ГЧП – Орловский тоннель под рекой Невой в Санкт-Петербурге, развитие объектов наземной инфраструктуры в аэропортах Омск (Федоровка), Домодедово, Толмачево, Норильск и Внуково, программа замены бытовых и промышленных ламп накаливания на энергосберегающие лампы на основе государственно-частного партнерства, Курганская ТЭЦ-2<sup>28</sup>.

В юридической и экономической литературе существуют различные мнения и о формах ГЧП<sup>29</sup>. В экономических исследованиях к формам ГЧП относят государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного инвестора, аренду, совместное участие в акционерном капитале, концессии, соглашения о разделе продукции, контракты с обязательствами по софинансированию<sup>30</sup>.

Юристами предлагаются различные классификации. Белицкая А.В. делит все формы ГЧП на договорные и корпоративные. К первым автор относит разные типы концессионных соглашений, соглашения о разделе продукции, договоры аренды с инвестиционными условиями, договор

доверительного управления. Корпоративные формы предполагают создание юридического лица или совместного предприятия. Такие лица и совместные предприятия создаются под конкретный проект, в виде так называемой компании специального назначения. При акционировании степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется его долей в акционерном капитале (чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения)<sup>31</sup>. «Иными формами», не вошедшими в типологию, автор называет режим особых экономических зон и аутсорсинг административно-управленческих процессов (публичных услуг). Губанов И.А., помимо вышеназванных форм, включает в перечень целевые программы, договор доверительного управления имуществом, аренду и контракты как административный договор<sup>32</sup>.

В Концепции административной реформы на 2006 – 2010 гг.<sup>33</sup> напрямую указывается о такой форме ГЧП как аутсорсинг<sup>34</sup>. Концепция называет аутсорсинг средством оптимизации исполнения функций органов исполнительной власти, представляющим собой механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что в России широко применяются механизмы опосредованной реализации функций государства в экономической сфере. Субъектами частного права осуществляется предоставление публичных услуг, публично значимая деятельность и даже отправление властных полномочий. Закономерен вопрос о конституционно – правовой основе такой практики.

В одном из своих решений Конституционный Суд РФ разъяснил, что практика делегирования в России является конституционной, поскольку Конституция РФ «не запрещает государству передавать полномочия исполнительных органов власти негосударственным органи-

ствах», Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 года №15-РЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай», Закон Республики Калмыкия от 18 декабря 2008г. N59-IV-3 «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия».

<sup>27</sup> См.: <http://www.ppp-lawrussia.ru/ekspert/anal/dokl-for-28-lv.htm>

<sup>28</sup> Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С.21.

<sup>29</sup> Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства : : вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2010. – С.53.

<sup>30</sup> В.Г. Варнавский. ГЧП: теория и практика. М., 2010. – С.38

<sup>31</sup> Белицкая А.В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах. // «Предпринимательское право», 2009, N 2.

<sup>32</sup> Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства: вопросы теории и практики: дисс. – Санкт-Петербург, 2010. – С.53.

<sup>33</sup> Концепция административной реформы на 2006 – 2010 гг. утверждена Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 №1789-р

<sup>34</sup> О необходимости использовать аутсорсинг указано и в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плане мероприятий по реализации указанной Концепции, утв. Распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 N 1021-р.

зациям, участвующим в выполнении отдельных функций публичной власти»<sup>35</sup>. Из данной позиции следует, что Конституционный Суд РФ указал о возможности передачи только отдельных функций и лишь функций исполнительной власти. То есть, нельзя передавать законодательные и судебные полномочия, а также полностью заменять негосударственными организациями органы власти.

В связи с этим, возникает вопрос о соответствии Конституции РФ Закона о Росатоме и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части полной передачи Росатому и Олимпстрою функций органа государственной власти. Согласно части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 1 декабря 2007 года N 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года N 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (Олимпстрой)».

Государственные корпорации никаким образом законодательно не выделены в особый род юридических лиц, поэтому предоставление им функций органа власти не представляется на настоящий момент обоснованным.

В отношении иных механизмов опосредованной реализации государственных функций также представляется необходимым создание законодательства, предусматривающего основания, формы и порядок делегирования публичных функций частным субъектам, а также меры ответственности за ненадлежащее их осуществление.

Практика передачи отдельных функций, осуществляемых органами государственной власти, частным субъектам широко распространена за рубежом, в частности в Германии. В немецком праве существует правовая концепция непосредственного и опосредованного государственного управления. При непосредственном управлении государственные функции реализуются органами власти,

а при опосредованном – юридическими лицами публичного права и лицами частного права. Опосредованное государственное управление именуется «приватизацией» (*Privatisierung*) и охватывает все способы передачи государственных функций в «частные руки»<sup>36</sup>.

Опосредованное государственное управление отражает реализующуюся на практике в Германии концепцию «государства – гаранта»<sup>37</sup>. Данная концепция строится на следующем. Во – первых, на разделении труда и ответственности между обществом и государством. Частные лица отвечают непосредственно за предоставление определенной государственной услуги («общественное саморегулирование»), а государство ответственно за гарантирование публичных услуг путем осуществления регулирования и контроля («государственное регулирование»). То есть вместо непосредственного предоставления публичных услуг государство осуществляет регулирование публичных услуг. Необходимость такого разделения была обусловлена увеличением государственных функций, уменьшением эффективности государства, осознанием ограниченных возможностей права регулировать социальные процессы<sup>38</sup>. Во-вторых, в правовом поле появляются новые формы публичного управления, в которых есть место частным лицам как поставщикам публичных услуг. В Германии привлечение частных лиц осуществляется путем государственного заказа и инструментов ГЧП<sup>39</sup>.

Опыт приватизационного регулирования Германии представляется полезным в целях научного осмысления категории государственно-частного партнерства и делегирования отдельных государственных полномочий частным лицам. Отметим, что отечественной конституционно-правовой наукой отношения в сфере опосредованного исполнения публичных функций не исследованы. При этом, очевидно, что публично-правовой аспект этого правового явления значителен<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> См.: *Васильева А.Ф.* Делегирование государственных функций субъектам частного права // *Правоведение*. – С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2008, № 2. – С. 66.

<sup>37</sup> *Васильева А.Ф.* Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2009. – С. 31.

<sup>38</sup> Там же. – С. 32.

<sup>39</sup> Там же. – С. 33.

<sup>40</sup> Вопрос о соотношении частно- и публично-правового начал является одним из наиболее острых в современной правовой дискуссии. См.: *Дорохин С. В.* Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2008.; *Ефанов И.А.* Соотношение публично-правовых и частно-правовых начал в правовом регулировании земельных отношений в пореформенной России: вторая половина XIX – начало XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2011; Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федера-

<sup>35</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 N 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»

## Государственные институты и правовые системы

Ни в законодательстве, ни в актах Конституционного Суда РФ не указано ни принципов, ни порядка, ни условий, ни границ такого делегирования. При этом, в публичном праве действует фундаментальный принцип – «все, что не разрешено, – запрещено», который подразумевает абсолютную определенность полномочий и порядка деятельности органов власти. Этот принцип получил обоснование, как в правовой науке<sup>41</sup>, так и в позициях Конституционного Суда<sup>42</sup>.

Согласно 72 и 73 статье Конституции РФ, предметы ведения и полномочия разграничиваются между органами государственной власти России и субъектов РФ и органами местного самоуправления Конституцией, федеральными законами и специальными договорами. Однако ни в каком из этих нормативных источников не упоминается о возможности, порядке, условиях и границах делегирования публичных полномочий частным субъектам.

Предлагается классифицировать государственные полномочия по признаку возможности делегирования их частному субъекту, что будет иметь теоретико-прикладную значимость. Определение принципиальной возможности передачи тех или иных функций в частные руки имеет исключительную практическую ценность. Во-первых, оно позволит создать «зону неприкосновенности» для исключительных государственных полномочий, не подлежащих делегированию. Во-вторых, определит те сферы, в которых передача функций возможна и эффективна.

Автором предлагается следующая классификация государственных полномочий:

- исключительные полномочия (могут осуществляться только государственными органами);
- относительные полномочия (которые могут быть переданы частному субъекту).

К исключительным полномочиям следует отнести те, которые имеют ярко выраженную политическую сущность и высшую конституционную значимость:

---

ции / под ред. О. Ю. Бакаевой. – М.: Юрлитинформ, 2010; Публично-правовые образования в частном праве : : постатейный комментарий главы 5 Гражданского кодекса Российской Федерации : к 15-летию вступления в силу части первой Гражданского кодекса РФ / под ред. П. В. Крашенинникова. – М., 2010.

<sup>41</sup> *Сергеев С.Г.* Учреждающая и ограничивающая роль Конституции: опыт внеконституционных политических институтов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 5 – 7; *Тихомирова Л.А.* Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации: Монография // СПС КонсультантПлюс.

<sup>42</sup> Постановление Конституционного Суда РСФСР от 14 января 1992 г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» // Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992 – 1996. М., 1997. С. 45.

- формирование представительных органов власти и осуществление ими законотворческой деятельности;
- определение политики во всех общественных сферах;
- деятельность в сфере защиты прав человека и охраны правопорядка;
- обеспечение обороны и безопасности государства;
- представление интересов государства на международном уровне.

Каждая из названных категорий может быть уточнена, исходя из текущей политической, социальной и экономической ситуации. В действующем законодательстве даны разъяснения в отношении видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности государства. В статье 6 Федерального закона РФ № 57-ФЗ от 29 апреля 2008 г. «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>43</sup> подробно указаны такие виды деятельности (42 пункта); их условно можно сгруппировать в семь блоков: 1) производство и использование вооружений и специальной техники; 2) космическая и авиационная деятельность; 3) использование расщепляющих материалов; 4) добыча водных биоресурсов; 5) отдельные виды недропользования; 6) деятельность в сфере теле- и массовых коммуникаций; 7) деятельность, осуществляемая в условиях естественной монополии.

Относительными полномочиями будут являться все остальные, которые связаны с предоставлением разного рода публичных услуг (социальной защиты, образования, здравоохранения, регистрации, лицензирования и др.), обеспечением материальной базы государственной деятельности (строительство дорог, зданий, обучение государственных служащих и пр.), социально-экономическим развитием государства.

В свете сказанного, предлагается внести ряд изменений в действующее законодательство с целью ликвидации пробелов правового регулирования в отношении категории «деятельности публичной значимости», привлечения частных субъектов к ее осуществлению, а также фактическому делегированию государственных функций непубличным субъектам.

**Во-первых**, необходимо дополнить Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) такими положениями:

А) перечень принципов пункта 1 статьи 1 «Принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации» дополнить подпунктом и):

---

<sup>43</sup> «Российская газета», № 96, 07.05.2008.



«и) эффективного привлечения частных субъектов для осуществления публично-значимой деятельности в рамках своей компетенции федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.»

Б) в статью 1 «Принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации» внести пункт 7:

«7. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут привлекать к осуществлению своих полномочий частных субъектов в порядке и на условиях, установленных законодательством об осуществлении публично-значимой деятельности.»

В) дополнить статью 3.1 «Ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации» третьим абзацем:

«В случае привлечения органами государственной власти частных субъектов к исполнению своих полномочий, названные органы несут ответственность за действия последних, как за свои собственные».

Г) изложить пункт 1 статьи 26.3.2. «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» в редакции:

«1. Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Перечень показателей для оценки эффективности осуществления частными лицами публично-значимой деятельности в субъекте Российской Федерации утверждаются Президентом Российской Федерации.»

**Во-вторых**, следует принять Федеральный закон РФ «Об осуществлении публично-значимой деятельности». В данном законе необходимо закрепить способы делегирования публичных полномочий частным субъектам, а также указать все иные сложившиеся институты, в рамках которых частные субъекты решают публично-значимые задачи. В законе должны быть установлены: закрытый перечень публично-значимых сфер, в рамках которого возможно привлечение частных лиц; перечень форм осуществления частными лицами публично-значимой деятельности, в том числе механизмы государственно-частного партнерства; гарантии и меры государственного поощрения лиц, осуществляющих публично-значимую деятельность; принципы и способы бюджетного финансирования публично-значимой деятельности, осуществляемой частными лицами; порядок государственного и общественного контроля за осуществлением публично-значимой деятельности.

#### Библиография:

1. Суханов Е.А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс. Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. /отв.ред. А.Л.Маковский. М., 1998.
2. Кондаков Д.А. Правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
3. Цыганков Э. Формы государственного предпринимательства // ЭЖ-Юрист. 2012. N 31. С. 1, 4-5.
4. Полотовская Е.Ю. Государственные (муниципальные) учреждения как новая форма реализации полномочий органов власти в социальной сфере // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. N 1. С. 9 – 12;
5. Козлова С.А. Являются ли органы власти казенными учреждениями? // Административное и муниципальное право. 2011. N 12. С. 16 – 23
6. Бутенко А.В. Развитие экономического статуса бюджетных учреждений как условие совершенствования системы обеспечения прав и свобод граждан России // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 4. С. 66-68.
7. Бандурина Н.В. Правовые особенности отчетности и аудита государственных корпораций по законодательству РФ // Журнал российского права. 2009. N 9.
8. Богданов Э. Правовой режим имущества государственной корпорации // Хозяйство и право. 2008. N 5
9. Курбатов А.Я. Сферы деятельности государственных корпораций // Корпоративный юрист. 2009. N 6
10. Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. N 1;
11. Семенов А.В., Серегина Т.А. Государственная корпорация в системе некоммерческих организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. N 4.
12. Талапина Э.В. Государственная корпорация как новый субъект права. // “Законы России: опыт, анализ, практика”, 2009, N 2.
13. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. – М.: Статут, 2012.
14. Зятьков А.Е. К вопросу о применении механизмов государственно-частного партнерства в реализации отдельных функций публичной власти. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России, 2008, №4 (40). – С.58-59.
15. Глобализация мирового хозяйства и национальные интересы России /Под. ред. В.П. Колесова; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Экон. фак.-Москва : ТЕИС , 2002.

16. Попондопуло В.Ф. Концессионное соглашение – правовая форма государственно-частного партнерства // Правоведение. 2007. №6.
  17. Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства: вопросы теории и практики: автореферат дис. кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2010.
  18. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.
  19. Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2010.
  20. В.Г. Варнавский. ГЧП: теория и практика. М., 2010.
  21. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение.-С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. унта, 2008, № 2.
  22. Васильева А.Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук.-Санкт-Петербург, 2009.
  23. Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2008
  24. Ефанов И.А. Соотношение публично-правовых и частно-правовых начал в правовом регулировании земельных отношений в пореформенной России: вторая половина XIX-начало XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук.-Самара, 2011
  25. Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации / под ред. О. Ю. Бакаевой.-М.: Юрлитинформ, 2010
  26. Публично-правовые образования в частном праве : : постатейный комментарий главы 5 Гражданского кодекса Российской Федерации : к 15-летию вступления в силу части первой Гражданского кодекса РФ / под ред. П. В. Крашенинникова.-М., 2010.
  27. Сергеев С.Г. Учреждающая и ограничивающая роль Конституции: опыт внеконституционных политических институтов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 3.
  28. Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации: Монография // СПС КонсультантПлюс.
  29. В. В. Трофимов. Формы участия структур гражданского общества в правообразующих отношениях // Право и политика.-2012.-3.-С. 528-534.
- References (transliteration):**
1. Suhanov E.A. Problemy pravovogo regulirovaniya ot-nosheniy publichnoy sobstvennosti i novyy Grazhdanskiy kodeks. Grazhdanskiy kodeks Rossii. Problemy. Teoriya. Praktika. /otv.red. A.L.Makovskiy. M., 1998.
  2. Kondakov D.A. Pravovoe polozhenie gosudarstvennyh i municipal'nyh unitarnyh predpriyatiy: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2009.
  3. Cygankov E. Formy gosudarstvennogo predprinimatel'stva // EZh-Yurist. 2012. N 31. S. 1, 4-5.
  4. Polotovskaya E.Yu. Gosudarstvennye (municipal'nye) uchrezhdeniya kak novaya forma realizacii polnomochiy organov vlasti v social'noy sfere // Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2012. N 1. S. 9 – 12;
  5. Kozlova S.A. Yavlyayutsya li organy vlasti kazennymi uchrezhdeniyami? // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2011. N 12. S. 16 – 23
  6. Butenko A.V. Razvitie ekonomicheskogo statusa byudzhetyh uchrezhdeniy kak uslovie sovershenstvovaniya sistemy obespecheniya prav i svobod grazhdan Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2011. N 4. S. 66-68.
  7. Bandurina N.V. Pravovye osobennosti otchetnosti i audita gosudarstvennyh korporacij po zakonodatel'stvu RF // Zhurnal rossiyskogo prava. 2009. N 9.
  8. Bogdanov E. Pravovoy rezhim imuschestva gosudarstvennoy korporacii // Hozyaystvo i pravo. 2008. N 5
  9. Kurbatov A.Ya. Sfery deyatel'nosti gosudarstvennyh korporacij // Korporativnyy yurist. 2009. N 6
  10. Mozolin V.P. Pravovoy status gosudarstvennoy korporacii i yuridicheskaya priroda prava sobstvennosti na prinadlezhashee ey imuschestvo // Zhurnal rossiyskogo prava. 2009. N 1;
  11. Semenov A.V., Seregina T.A. Gosudarstvennaya korporaciya v sisteme nekommercheskih organizaciy // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2009. N 4.
  12. Talapina E.V. Gosudarstvennaya korporaciya kak novyy sub'ekt prava. // “Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika”, 2009, N 2.
  13. Belickaya A.V. Pravovoe regulirovanie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. – М.: Statut, 2012.
  14. Zyat'kov A.E. K voprosu o primenenii mehanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v realizacii otdel'nyh funkciy publichnoy vlasti. // Vestnik Sankt-Petrburgskogo universiteta MVD Rossii, 2008, №4 (40). – S.58-59.
  15. Globalizaciya mirovogo hozyaystva i nacional'nye interesy Rossii /Pod. red. V.P. Kolesova; Mosk. gos. un-t im. M.V. Lomonosova. Ekon. fak.-Moskva : TEIS, 2002.
  16. Popondopulo V.F. Koncessionnoe soglashenie – pravovaya forma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Pravovedenie. 2007. №6.

17. Gubanov I.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizacii funkciy Rossiyskogo gosudarstva: voprosy teorii i praktiki: avtoreferat dis. kandidata yuridicheskikh nauk. Sankt-Peterburg, 2010.
18. Belickaya A.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: ponyatie, sodержanie, pravovoe regulirovanie: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2011.
19. Gubanov I.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizacii funkciy Rossiyskogo gosudarstva: voprosy teorii i praktiki: dis. ... kand. yurid. nauk. – Sankt-Peterburg , 2010.
20. V.G. Varnavskiy. GChP: teoriya i praktika. M., 2010.
21. Vasil'eva A.F. Delegirovanie gosudarstvennykh funkciy sub'ektam chastnogo prava // Pravovedenie.-S.-Pb.: Izd-vo S.-Peterburg. un-ta, 2008, № 2.
22. Vasil'eva A.F. Administrativno-pravovoe regulirovanie publichnykh uslug v Germanii i Rossii: sravnitel'no-pravovoy analiz: dis. ... kand. yurid. nauk.-Sankt-Peterburg , 2009.
23. Dorohin S. V. Delenie prava na publichnoe i chastnoe: konstitucionno-pravovoy aspekt. M., 2008
24. Efanov I.A. Sootnoshenie publichno-pravovykh i chastno-pravovykh nachal v pravovom regulirovanii zemel'nykh otnosheniy v poreformennoy Rossii: vtoraya polovina XIX-nachalo XX vv.: dis. ... kand. yurid. nauk.-Samara , 2011
25. Sootnoshenie chastnykh i publichnykh interesov v usloviyakh reformirovaniya zakonodatel'stva Rossiyskoy Federacii / pod red. O. Yu. Bakaevoy .-M.: Yurlitinform , 2010
26. Publichno-pravovye obrazovaniya v chastnom prave : : postateynny kommentariy glavy 5 Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federacii : k 15-letiyu vstupleniya v silu chasti pervoy Grazhdanskogo kodeksa RF / pod red. P. V. Krasheninnikova .-M., 2010.
27. Sergeev S.G. Uchrezhdayuschaya i ogranichivayuschaya rol' Konstitucii: opyt vnekonstitucionnykh politicheskikh institutov v sovremennoy Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2011. N 3.
28. Tihomirova L.A. Zakonodatel'stvo Rossiyskoy Federacii ob ohrane okruzhayushey sredy: problemy realizacii: Monografiya // SPS Konsul'tantPlyus.
29. V. V. Trofimov Formy uchastiya struktur grazhdanskogo obschestva v pravoobrazuyuschih otnosheniyah // Pravo i politika.-2012.-3.-С. 528-534.