

Юлия Алильевна Маркс

Заведующий кафедрой гражданского права и процесса  
Тулского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста  
России), кандидат политических наук, доцент  
E-mail: OtarovaUA@yandex.ru

## Контрольные механизмы Счетной палаты Российской Федерации в реализации целей концессионных отношений

**Аннотация.** В условиях ограниченности бюджетных ресурсов концессионные соглашения становятся ключевым инструментом модернизации инфраструктуры, однако механизм контроля за их деятельностью несовершенен и требует дальнейшего развития. Это обуславливает актуальность статьи. Предметом исследования выступили правовые нормы, регламентирующие концессионные отношения и порядок осуществления государственного контроля в данной сфере. Цель работы состоит в разработке предложений по совершенствованию законодательства, направленного на повышение потенциала контрольных механизмов Счетной палаты РФ в обеспечении реализации целей концессионных отношений. В ходе исследования использованы диалектический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы. Выявлены проблемы правовой квалификации концессий, распределения рисков и контрольных процедур. Предложены меры по гармонизации правового обеспечения концессий, а также повышению эффективности внешнего контроля за их деятельностью.

**Ключевые слова:** концессионное соглашение, государственно-частное партнерство, распределение рисков, ответственность сторон, госзакупки, антикоррупционный контроль, Счетная палата РФ, модернизация инфраструктуры.

Yulia Alilyevna Marks

Head of the Department of Civil Law and Procedure,  
Tula Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice  
(RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice of Russia),  
Candidate of Political science, Docent

## The Accounts Chamber of the Russian Federation and its Mechanisms to Control the Implementating Objectives of Concession Relations

**Annotation.** The authors of the present paper believes that in the context of limited budgetary resources, concession agreements become a key tool for infrastructure modernization. However, the mechanism for monitoring their activities is imperfect and requires further development. This determines the relevance of this article. The subject of the study is the legal norms governing concession relations and the procedure for implementing state control in this area. The work is aimed to develop proposals for improving legislation directed to increase the potential of the control mechanisms of the Accounts Chamber of the Russian Federation in ensuring the implementation of the goals of concession relations. The author applies dialectical, formal-legal, and comparative-legal methods to identify issues related to the legal qualification of concessions, risk allocation, and control procedures. The author also proposes some methods to harmonize the legal framework for concessions, as well as improve the effectiveness of external control over their activities.

**Keywords:** concession agreement, public-private partnership, risk sharing, responsibility of the parties, government procurement, anti-corruption control, Accounts Chamber of the Russian Federation, infrastructure modernization.

Развитие концессионных форм экономической деятельности в России обусловлено объективной потребностью государства в модернизации инфраструктуры и предоставлении общественно значимых услуг в условиях бюджетных ограничений.

Неслучайно в последние годы число концессионных проектов устойчиво растет, особенно в транспортной, коммунальной и социальной сферах. Вместе с тем практика применения Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [1] (далее — Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ) выявила значительные пробелы и противоречия в регулировании: сложности квалификации концессий по сравнению с иными договорами государственно-частного партнерства (далее — ГЧП), проблемы в распределении рисков между публичным и частным партнером, недостаточную проработку механизмов ответственности и компенсации при досрочном прекращении соглашений.

Роль института концессионных соглашений прямо раскрывается в положениях ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2, ст. 1] (далее — Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ), где через формулировку целей данного нормативного акта подчеркивается его предназначение. В качестве базовой задачи законодатель называет формирование правовых предпосылок, направленных на активизацию инвестиционных процессов в российской экономике, а также на повышение уровня качества товаров, работ и услуг, предоставление которых отнесено к сфере ответственности публичной власти — органов государственной власти и органов местного самоуправления. Аналогичная направленность усматривается и в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ, в котором в качестве приоритетов закреплены: стимулирование инвестиционной деятельности, рациональное и эффективное использование государственного и муниципального имущества в условиях концессионных отношений, а также обеспечение более высокого уровня качества товаров, работ и услуг, предоставляемых населению. Данный подход воспроизводится и в доктрине [3, с. 128].

Анализ содержания ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ и ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ позволяет констатировать, что оба нормативных акта формулируют схожие целевые установки. Вместе с тем в них прослеживается и определенная специфика. Так, в Федеральном законе от 21.07.2005 № 115-ФЗ акцент сделан на институциональной привязке к имуществу, находящемуся в государственной или муниципальной собственности, и на его вовлечении в экономический оборот посредством концессионного механизма. В свою очередь, в Федеральном законе от 13.07.2015 № 224-ФЗ задачи определены в более широком контексте: основной целью признается формирование правовых условий, необходимых для стимулирования инвестиционной активности и привлечения капитала в национальную экономику.

Думается, что такое дублирование не является оптимальным с точки зрения юридической техники. Возникает избыточность регулирования, поскольку одни и те же цели декларируются в двух разных актах. Это снижает системность законодательства о государственно-частном партнерстве. Подобный изъян можно объяснить тем, что Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ — это первый системный акт о концессионных соглашениях. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ был принят как нормативный правовой акт с более широкой сферой действия, охватывающей как ГЧП, так и МЧП, в связи с чем законодателю пришлось учесть уже сложившуюся практику и обеспечить преемственность целей.

С точки зрения доктрины целесообразнее было бы закрепить общее определение целей ГЧП в одном акте (например, в Федеральном законе от 13.07.2015 № 224-ФЗ), а для Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ ограничиться уточнением специфики концессий (через объектный и организационно-правовой аспект). В текущем виде законодательство демонстрирует параллелизм формулировок, что формально не создает правовой коллизии, но свидетельствует о недостатках законодательной техники. Дублирование целей в двух законах не влечет противоречий, однако отражает фрагментарность нормативного регулирования в сфере ГЧП и концессий. С позиций юридической техники было бы рационально унифицировать цели, зафиксировав их в одном акте, а в других — отразить специфику соответствующих договорных конструкций.

Ключевая специфика концессионного механизма заключается в его ориентации на согласование и балансировку финансовых интересов всех участников, что принципиально отличает его от иных способов финансирования инвестиционных проектов. Достижение

консенсуса в распределении экономических выгод и обязанностей обеспечивает справедливое соразмерное распределение рисков и совместное движение к общим целям, тогда как, например, при кредитном финансировании подобная кооперативная направленность отсутствует.

Исходя из положений Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ концессия может рассматриваться как базовый инструмент государственного (проектного) финансирования, основанный на согласовании разнонаправленных финансовых интересов всех участников и ориентированный на максимизацию положительного социально-экономического результата. Последний достигается посредством инвестиций в создание и эксплуатацию объекта со стороны концессионера и его последующей передачи в собственность органа публичной власти (концедента).

При этом использование инструмента концессионных соглашений несет в себе немалые коррупциогенные риски. Так, в случае обнаружения конфликта интересов заключение концессии признается незаконным. Арбитражная практика демонстрирует, что при нарушении процедур проведения концессионных соглашений, особенно при отступлении от конкуренции и наличии конфликта интересов государство активно реагирует с целью защиты общественных интересов. Это способствует укреплению прозрачности и эффективности государственного сотрудничества с частным сектором. К примеру, в Постановлении от 06.10.2022 по делу № А19-11356/2021 Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа пришел к выводу, что заключение концессионного соглашения с обществом, 100 % уставного капитала которого принадлежало супруге главы муниципального образования, свидетельствует о наличии конфликта интересов при реализации публичных полномочий. Это стало достаточным основанием для признания таких соглашений недействительными [4].

Согласно части 1 ст. 26 и ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [5, ст. 26–27] в случае выявления в ходе контрольных мероприятий нарушений хозяйственного, финансового, коммерческого или иного характера в деятельности объектов аудита, повлекших ущерб интересам государства, Счетная палата РФ наделена правом направлять их руководителям официальные представления. При неисполнении таких представлений орган государственной внешней финансовой проверки уполномочен выдавать обязательные к исполнению предписания, предусматривающие, в числе прочего, меры по привлечению виновных лиц к ответственности.

Ключевая функция, закрепленная за Счетной палатой РФ, состоит в осуществлении контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета (ч. 1 ст. 2, ст. 3 указанного Закона). Так, в рамках реализации данной функции в отношении деятельности государственной компании «Автодор» был проведен аудит, предметом которого выступила оценка результативности применения концессионных соглашений при строительстве и эксплуатации автомобильных дорог на платной основе. Итоги проверки выявили отрицательные последствия рассматриваемой практики, выразившиеся в снижении эффективности использования бюджетных средств и их неоптимальном расходовании [6, с. 5].

В научной литературе справедливо акцентируется внимание на необходимости усиления контроля в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства [7, с. 72]. Отдельные исследователи указывают на риски злоупотреблений при реализации проектов ГЧП [8, с. 11].

Развивая эти доктринальные позиции, представляется обоснованным расширить компетенцию Счетной палаты РФ, наделив ее полномочиями по контролю за рациональностью и результативностью использования ресурсов, вовлекаемых в проекты государственно-частного партнерства. В соответствии со ст. 4 и ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ ключевыми задачами данного органа являются выявление и анализ нарушений и недостатков в сфере формирования, распределения и управления федеральными и иными ресурсами, что должно обеспечиваться на основе принципов объективности, независимости, гласности и открытости.

Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный финансовый аудит (контроль) в отношении федеральных органов исполнительной власти, государственных

компаний и хозяйственных обществ с государственным участием, обладая при этом правом вынесения обязательных для исполнения предписаний. Однако согласно ч. 3 ст. 15 названного Закона в качестве объектов государственного аудита не рассматриваются индивидуальные предприниматели и юридические лица, в уставном капитале которых отсутствует доля участия Российской Федерации и которые не получают бюджетного финансирования. Иными словами, объектами аудита не являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, если они не получают бюджетное финансирование или в их капитале нет участия государства. Это фактически выводит из-под контроля значительный круг концессионеров и партнеров по ГЧП, хотя их деятельность затрагивает публичные интересы и базируется на передаче объектов, принадлежащих государству или муниципалитетам. Отсутствие внешнего государственного аудита в этой сфере приводит к злоупотреблениям, неэффективному использованию объектов публичной собственности, занижению доходов бюджета и снижению прозрачности контрактных форм партнерства.

Расширение круга объектов контроля посредством включения в него указанных субъектов предоставило бы Счетной палате РФ возможность адресовать предписания и в их отношении, что имеет принципиальное значение для обеспечения надлежащего исполнения договорных механизмов партнерства. Для достижения данной цели требуется уточнение предмета государственного аудита и внесение изменений в ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ. В частности, целесообразно нормативно закрепить право Счетной палаты РФ осуществлять внешний государственный аудит в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, вовлеченных в реализацию проектов государственно-частного взаимодействия. Причем данное правило должно действовать и в тех случаях, когда бюджетные средства непосредственно не используются либо их использование не является очевидным.

Представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», а именно, ч. 3 ст. 15 после слов «...средств федерального бюджета» дополнить текстом следующего содержания: «...а также юридические лица и индивидуальные предприниматели — участники соглашений о государственно-частном партнерстве, концессионных соглашений, специальных инвестиционных контрактов, соглашений о защите и поощрении капиталовложений. Внешний государственный аудит (контроль) в отношении таких лиц осуществляется в части проверки исполнения ими обязательств, предусмотренных указанными соглашениями, независимо от того, предусматривается ли использование ими бюджетных средств».

В случае реализации данного предложения:

— Счетная палата РФ получит возможность контролировать концессионеров и инвесторов даже в случаях, когда их проекты финансируются исключительно частным капиталом, но затрагивают публичное имущество;

— будут усилены гарантии инвесторов: контроль за соблюдением концессионных обязательств способствует защите инвесторов от недобросовестной конкуренции;

— снизятся коррупционные риски: аудит позволит выявлять нарушения условий концессионных соглашений на ранних стадиях;

— повысится доверие к институту ГЧП и концессий, государство продемонстрирует, что любые формы использования публичной собственности подлежат внешнему контролю.

### Пристатейный библиографический список

1. О концессионных соглашениях : федеральный закон РФ от 21.07.2005 № 115-ФЗ (в ред. от 23.07.2025) // Собр. законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 2), ст. 3126.

2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 13.07.2015 № 224-ФЗ (в ред. от 31.07.2025) // Собр. законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. 1), ст. 4350.

3. Кириченко Н. С. Концессионные соглашения: понятие и правовые основы // Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право. 2023. № 4. С. 124—128.

4. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.10.2022 по делу № А19-11356/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

5. О Счетной палате Российской Федерации : федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 41-ФЗ (в ред. от 10.07.2025) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1649.
6. Васянина Е. Л. Проблемы государственного управления экономикой в современных условиях // Финансовое право. 2021. № 2. С. 3–6.
7. Мошкова Д. М. Особенности финансового контроля Счетной палаты РФ в сфере образования и науки // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 71–76.
8. Шубина В. И. Управление рисками оппортунизма при реализации проектов государственно-частного партнерства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2021.

### References

1. O koncessionnyh soglasheniyah: federal'nyj zakon RF ot 21.07.2005 № 115-FZ (v red. ot 23.07.2025) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2005. № 30 (ch. 2), st. 3126 [On Concession Agreements: Federal Law of the Russian Federation of July 21, 2005, No. 115-FZ (as amended on July 23, 2025) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2005. No. 30 (Part 2), Article 3126].
2. O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, municipal'no-chastnom partnerstve v Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon RF ot 13.07.2015 № 224-FZ (v red. ot 31.07.2025) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2015. № 29 (ch. 1), st. 4350 [On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of July 13, 2015, No. 224-FZ (as amended on July 31, 2025) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 29 (Part 1), Article 4350].
3. Kirichenko N. S. Koncessionnye soglasheniya: ponyatie i pravovye osnovy // Oboronno-promyshlennyj kompleks: upravlenie, ekonomika i finansy, pravo. [Concession Agreements: Concept and Legal Framework // Defense-Industrial Complex: Management, Economics and Finance, Law.] 2023. No. 4. Pp. 124–128.
4. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Vostochno-Sibirskogo okruga ot 06.10.2022 po delu № A19-11356/2021 // SPS «KonsultantPlyus» [Resolution of the Arbitration Court of the East Siberian District dated October 6, 2022, in case No. A19-11356/2021 // SPS «ConsultantPlus»].
5. O Schetnoj palate Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon RF ot 05.04.2013 № 41-FZ (v red. ot 10.07.2025) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2013. № 14, st. 1649 [On the Accounts Chamber of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation dated April 5, 2013 No. 41-FZ (as amended on July 10, 2025) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. No. 14, Article 1649].
6. Vasyanina E. L. Problemy gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoj v sovremennyh usloviyah // Finansovoe pravo [Problems of Public Management of the Economy in Modern Conditions // Financial Law]. 2021. No. 2. Pp. 3–6.
7. Moshkova D. M. Osobennosti finansovogo kontrolya Schetnoj palaty RF v sfere obrazovaniya i nauki // Administrativnoe pravo i process [Features of Financial Control of the Accounts Chamber of the Russian Federation in the Sphere of Education and Science,» in Administrative Law and Process]. 2017. No. 2. Pp. 71–76.
8. Shubina V. I. Upravlenie riskami oportunitizma pri realizacii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk [Opportunism Risk Management in the Implementation of Public-Private Partnership Projects: thesis to dissertation for Candidate degree in Legal sciences]. Ekaterinburg, 2021.