

ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

**«МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
И КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ
ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ИНФОРМАЦИОННО-
КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ЭЛЕКТРОСВЯЗЬ.
ОПЫТ И ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ РЕАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ СНГ»**

Москва
2021 год

ОГЛАВЛЕНИЕ

ТЕРМИНЫ И СОКРАЩЕНИЯ	4
ВВЕДЕНИЕ	6
1. АКТУАЛЬНОСТЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ	7
2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОГЛАШЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ И КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ	9
2.1. Определение государственно-частного партнерства в мировой практике и современной науке. Нормативно-правовое обеспечение ГЧП странах СНГ.....	10
2.2. Основные характеристики концессионных соглашений и соглашений о ГЧП. Преимущества механизмов ГЧП.	20
2.3. Сравнительный анализ концессионного соглашения и соглашения о государственно-частном партнерстве.	25
3. КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И СОГЛАШЕНИЙ О ГЧП В ОБЛАСТИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ЭЛЕКТРОСВЯЗИ	28
3.1. Объекты информационно-коммуникационных технологий и электросвязи как предмет концессионных соглашений и соглашений о ГЧП	28
3.2. Сравнение механизмов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП в отношении объектов ИКТ и электросвязи	32
4. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ И ОСНОВНЫЕ РИСКИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И СОГЛАШЕНИЙ О ГЧП В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ ИКТ И ЭЛЕКТРОСВЯЗИ. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОПТИМИЗАЦИИ.	35
4.1. Ограничения для участия в концессионных соглашениях иностранных инвесторов	35
4.2. Ограничения государственных операторов в отношении линий и сооружений электросвязи	36
4.3. Передача прав в отношении объектов ИКТ	37
4.4. Модернизация объектов ИКТ	38
4.5. Привлечение заемного финансирования. Способы обеспечения исполнения обязательств инвесторов.	38

4.6. Минимально гарантированная доходность.....	40
4.7. Заключение концессионных соглашений и соглашений о ГЧП с множественностью лиц на стороне концедента	41
4.8. Единый регулятор по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию сферы ГЧП.	42
4.9. Специальные юридические лица – агенты концедента	42
5. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ РЫНКА ГЧП В ОБЛАСТИ ИКТ И ЭЛЕКТРОСВЯЗИ.....	43
5.1. Статус ГЧП в сфере ИКТ и электросвязи в сравнении с иными областями экономики.....	43
5.2. Анализ существующих ГЧП-проектов в области ИКТ и электросвязи.	47
5.2.1. Мировая практика	47
5.2.2. Российская практика ГЧП в области ИКТ. Федеральный уровень	48
5.2.3. Российские региональные ГЧП проекты в области ИКТ	53
6. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ ГЧП В ОБЛАСТИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ЭЛЕКТРОСВЯЗИ.....	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	61
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	63

ТЕРМИНЫ И СОКРАЩЕНИЯ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ	РАСШИФРОВКА
Соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о ГЧП, СГЧП	Проекты и соглашения, структурированные с применением норм 224-ФЗ
Федеральный закон № 173-ФЗ	Федеральный закон от 29.06.2018 № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Федеральный закон № 224-ФЗ	Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Федеральный закон № 115-ФЗ	Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Концессионные соглашения, концессии, КС	Проекты и соглашения, структурированные с применением норм 115-ФЗ
Концедент	Публичная сторона в концессионных соглашениях

Концессионер	Частная сторона концессионных соглашений
Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)	Программы для электронных вычислительных машин (ЭВМ), базы данных, информационные системы (в том числе государственные) и (или) сайты в сети «Интернет» или других сетях, в состав которых входят такие программы для ЭВМ и (или) базы данных, либо совокупность указанных объектов, либо объекты информационно-коммуникационных технологий и технические средства обеспечения их функционирования.
Электросвязь	любые излучение, передача или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам
Цифровая экономика	экономическая деятельность, основанная на цифровых технологиях, связанная с электронным бизнесом и электронной коммерцией, и производимых и сбываемых ими цифровыми товарами и услугами.
СНГ	Содружество независимых государств

ВВЕДЕНИЕ

В настоящей научно-исследовательской работе анализируется состояние нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства в России и СНГ, рассматриваются причины низкой инвестиционной привлекательности проектов в области информационно-коммуникационных технологий и электросвязи, определяется круг возможных направлений совершенствования законодательства о государственно-частном партнерстве, а также предлагаются рекомендации по реализации таких проектов.

Выводы и рекомендации, полученные в результате проведения данной научно-исследовательской работы, ориентированы на их практическое применение международными и национальными регулирующими организациями, органами государственной власти, операторами связи, научно-исследовательскими, образовательными, финансирующими организациями, а также участниками рынка.

1. АКТУАЛЬНОСТЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ

За последние годы государственно-частное партнерство (ГЧП) стало одной из самых актуальных и обсуждаемых тем на постсоветском пространстве.

И не случайно, ведь при реализации масштабных социально значимых и технологических проектов в условиях ограниченности бюджетных средств и как следствие необходимости поиска альтернативных источников финансирования возрастает актуальность использования механизмов государственно-частного партнерства. Очевидно, что появление идеи о привлечении частного капитала для таких проектов было неизбежным [1].

Модернизация экономики, сопряженная с широким внедрением новейших научно-технических достижений, в том числе в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), и тотальной цифровизацией, представляет собой объективную необходимость для стран СНГ, переживающих длительный период системной трансформации [2].

В настоящее время разворачивается очередная волна трансформации моделей деятельности в бизнесе и социальной сфере, вызванная появлением цифровых технологий нового поколения, которые в силу масштабов и глубины влияния получили наименование «сквозных», — искусственного интеллекта, робототехники, Интернета вещей, технологий беспроводной связи и ряда других [3]. В ближайшем будущем именно эффективное использование новых цифровых технологий будет определять международную конкурентоспособность как отдельных компаний, так и целых стран, формирующих инфраструктуру и правовую среду для регулирования цифровой экономики [4].

Так, в Российской Федерации утверждена национальная программа «Цифровая экономика» [5], чей общий объем требуемого финансирования превышает 2,1 трлн руб., из которых около 1 трлн руб. за 2018–2024 гг. должен потратить федеральный бюджет. При этом государственно-частное

партнерство является базовым механизмом реализации национальной программы.

Кроме того, в России обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере является одной из национальных целей развития (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», далее — Указ № 204). Для этого Указом № 204 определены следующие задачи:

- увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников;
- создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств;
- использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления.

При этом следует подчеркнуть, что сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) является наиболее динамично развивающимся сегментом цифровой экономики. В России и СНГ сложились вполне благоприятные условия для формирования масштабного рынка проектов в сфере ИКТ и электросвязи, которые могут быть структурированы с привлечением внебюджетного финансирования.

Консолидация усилий государства и бизнеса в рамках ГЧП вполне может выступать в качестве важного фактора усиления экономической интеграции стран СНГ [2], а также как гибкий и эффективный инструмент для привлечения инвестиций в целях модернизации экономики стран Содружества в условиях перехода на новый уровень сотрудничества в инновационной сфере.

Однако, несмотря на явное наличие политической воли для использования механизмов ГЧП со стороны публичных субъектов и многочисленные упоминания о необходимости их использования со стороны представителей власти, а также повышенный интерес частного бизнеса к таким проектам, вряд ли на данный момент можно с большой долей уверенности говорить о том, что практика использования данных механизмов в странах СНГ является стабильной и широко распространенной [1].

Настоящее исследование имеет высокую актуальность, поскольку на сегодняшний день в настоящее время существует объективный запрос на разъяснение как положений действующего законодательства, так и бизнес-моделей, которые могут быть реализованы с его применением.

Учитывая вышеизложенное, представляется целесообразным сформулировать следующие задачи проводимого исследования:

- Разъяснение действующего законодательства в сфере ГЧП, формирование необходимого в практическом применении перечня дефиниций и основных технико-юридических конструкций;
- Проведение сравнительного анализа допустимых форм ГЧП, применимых в области ИКТ и электросвязи;
- Оценка текущего состояния, а также перспектив реализации проектов ГЧП в области ИКТ и электросвязи в странах СНГ на ближайшее время;
- Анализ законодательных и институциональных ограничений реализации проектов в области ИКТ и электросвязи, формулировка предложений по снятию ограничений;
- Оценка существующего рынка ГЧП в области ИКТ и электросвязи и подготовка рекомендаций по его развитию.

2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОГЛАШЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ И КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

2.1. Определение государственно-частного партнерства в мировой практике и современной науке. Нормативно-правовое обеспечение ГЧП странах СНГ.

В широком понимании государственно-частное партнерство представляет собой сотрудничество частных и публичных субъектов в целях реализации некоего публичного интереса путем объединения ресурсов (финансовых, профессиональных и т.д.) на взаимовыгодной основе. С исторической точки зрения такое сотрудничество отнюдь не является продуктом современной экономики: найти примеры ГЧП можно еще в эпоху Римской империи и даже раньше [1]. Сам же термин государственно-частное партнерство, по-видимому, появился в Соединенных Штатах Америки и первоначально означал совместное частное и государственное финансирование образовательных программ, а впоследствии, в 60х годах XX века стал употребляться в отношении совместного финансирования объектов коммунальной сферы, а также научно-исследовательских и конструкторских разработок, проводимых частными предприятиями [6]. Однако началом формирования современного, международно-признанного классического понимания ГЧП, принято считать появление в Великобритании в 1990-х гг. института частной финансовой инициативы (PFI) [7].

Постепенное развитие понятия ГЧП во всем мире и формирование основных его принципов привели к появлению многообразных форм реализации проектов в данной сфере, объединенных такими общими фундаментальными постулатами, как: объединение ресурсов публичного и частного партнеров, юридическое оформление их сотрудничества на определенный срок, взаимовыгодный характер такого сотрудничества, направленность на реализацию социально значимых проектов и, безусловно, распределение рисков между частным и публичным партнером[1].

Таким образом, на понятийном уровне государственно-частное партнерство можно определить, как форму сотрудничества государства и бизнеса, основанную на объединении ресурсов и распределении рисков в целях создания и обновления инфраструктуры, отсутствие и

неудовлетворительное состояние которой влияет на уровень жизни граждан и препятствует успешному экономическому развитию.

В настоящий момент в мировой практике сложилось два различных подхода к определению понятия «государственно-частного партнерства». В соответствии с первым, «широким подходом», к формам ГЧП относят любое взаимодействие государства и частного бизнеса, в том числе инвестиционные соглашения, государственные контракты, совместные предприятия, соглашения о ГЧП, концессионные соглашения и пр.

В соответствии с другим, формально-юридическим подходом, который, в частности, на законодательном уровне закреплён в России, под ГЧП понимают *исключительно специальные договорные конструкции*, а именно:

- Концессионное соглашение согласно Федеральному закону № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- Соглашение о государственно-частном партнерстве (СГЧП) согласно Федеральному закону № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве».

Так, с 2005 года на территории Российской Федерации действует Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (Федеральный закон о концессионных соглашениях), который регулирует отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением и прекращением концессионных соглашений, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения.

Спустя 10 лет, в 2015 году, в России также принимается Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный закон о ГЧП), устанавливающий второй вид соглашений, а именно соглашений о государственно-частном партнерстве (СГЧП). Закон о ГЧП установил, что «отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, с

установлением гарантий прав и законных интересов сторон концессионного соглашения, регулируются отдельным федеральным законом (ч. 2 ст. 2). Таким образом, согласно указанному подходу, к ГЧП относятся любые возможные конструкции согласно Закону о ГЧП, а к концессии, относятся возможные договорные конструкции в соответствии со Законом о концессионных соглашениях.

Таким образом, говоря о законодательном, формально-юридическом регулировании ГЧП и концессии в России, то речь может идти только о вышеуказанных федеральных законах – Законе о ГЧП и Законе о концессионных соглашениях.

29 июня 2018 года был подписан Федеральный закон № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предусматривает внесение ряда изменений в Закон о концессионных соглашениях и в Закон о ГЧП в связи с введением возможности реализации проектов в сфере развития ИКТ и электросвязи на основе концессионных соглашений и соглашении о государственно-частном партнерстве, устанавливая конкретный перечень таких объектов ИКТ. Необходимо отметить, что концессионные соглашения и соглашения о ГЧП в отношении объектов ИКТ в России заключались и раньше. Однако в связи с тем, что объекты ИКТ не могли быть самостоятельными объектами таких соглашений, на практике это приводило к заключению соглашений в отношении строительства, реконструкции и эксплуатации объекта недвижимости, к которому «привязывались» объекты ИКТ. При реализации подобных соглашений всегда оставался риск признания их недействительными, так как основная цель соглашений состоит именно в создании необходимого объекта. Новый закон помог в устранении данного риска, окончательно признав объекты ИКТ самостоятельными объектами соглашений [8].

Одновременно, в целях создания условий для развития инфраструктуры ИКТ в июле 2018 года в России были приняты поправки в Закон о ГЧП,

предусматривающие, помимо линии связи и коммуникаций, иных линейных объектов связи и коммуникаций, также и сооружения связи как целевые объекты ГЧП [9].

Таким образом, в России действует специальное законодательство, регулирующее соглашения о ГЧП и концессионные соглашения, целевым предметом которых являются объекты ИКТ и электросвязи.

Что касается законодательства стран СНГ в сфере ГЧП, необходимо отметить, что в основном в этих странах отмечается схожее с Россией правовое регулирование ГЧП.

Так, специальные законы о ГЧП и концессиях на сегодняшний день приняты почти во всех странах СНГ:

Страна СНГ	Профильный закон о ГЧП	Профильный закон о концессиях	ИКТ и электросвязь как объекты ГЧП
Беларусь	Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. №345-3 «О государственно-частном партнерстве»	Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 63-З «О концессиях»*	Электросвязь и ИКТ (ст.5 Закона РБ № 3453 о ГЧП) [10] [11]
Молдова	Закон Республики Молдова от 10.07.2008 N 179-XVI «О частно-государственном партнерстве»	Закон Республики Молдова от 5 июля 2018 года №121 «О концессиях работ и концессиях услуг»*	Отсутствует [12] [13]
Казахстан	Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V «О государственно-частном партнерстве»	Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года №167-III ЗРК «О концессиях»	Отсутствует [14] [15]

Узбекистан	Закон Республики Узбекистан от 10 мая 2019 года № ЗРУ-537 «О государственно-частном партнерстве»	отсутствует	Отсутствует [16]
Кыргызстан	Закон Кыргызской Республики от 11 августа 2021 года № 98 «О государственно-частном партнерстве»	Закон Кыргызской Республики от 6 марта 1992 года № 850-ХІІ «О концессиях и концессионных предприятиях в Кыргызской Республики»*	Отсутствует [17] [18]
Таджикистан	Закон Республики Таджикистан от 28.12.2012 N 907 «О государственно-частном партнерстве»	Закон Республики Таджикистан от 26.12.2011 N 783 «О Концессиях»*	Отсутствует [19] [20]
Азербайджан	отсутствует	отсутствует	отсутствует
Армения	Закон Республики Армения «О государственно-частном партнерстве» от 28.06.2019	отсутствует	Отсутствует [21]
Туркменистан	Закон Туркменистана от 5 июня 2021 года «О государственно-частном партнёрстве»	Закон Туркменистана от 1 октября 1993 года №859-ХІІ «Об иностранных концессиях»*	Отсутствует [22] [23]

** - в приведенных случаях концессии не относятся к ГЧП в формально-юридическом смысле и не являются формой его реализации.*

Из приведенной таблицы можно сделать следующие выводы:

- Специальная законодательная база в области ГЧП сформирована во всех странах СНГ кроме Азербайджана;
- Институт концессий (в контексте ГЧП) развит гораздо слабее и представлен лишь в Казахстане;
- Объекты ИКТ и электросвязи в качестве сферы применения ГЧП закреплены лишь в Беларуси, в остальных странах не отрегулированы ни на уровне соглашений о ГЧП, ни на уровне концессий.

В целом, проведенный анализ позволяет сказать, что в последнее время на территории стран СНГ ведется активная работа по выстраиванию механизмов реализации капиталоемких проектов, и существующая законодательная база является необходимым фундаментом для реализации ГЧП-проектов.

Тем не менее, представляется, что главным препятствием для реализации проектов ГЧП в странах СНГ является отсутствие эффективных механизмов или указаний по возврату вложенных инвестиций, а также установленной минимальной нормы возврата вложенных инвестиций. При этом привлеченное финансирование, как правило, составляет не менее 60 - 70% от средств, которые должен вложить частный партнер.

Проанализировав соответствующие законодательные акты, можно найти ряд положительных идей и концепций, способствующих повышению привлекательности реализуемых проектов ГЧП для инвесторов с финансовой точки зрения, в частности:

- Законом о ГЧП Кыргызской Республики предусмотрена возможность создания победителем конкурса в целях реализации проекта ГЧП проектной компании. При этом для апробации новых,

инновационных проектов ГЧП в пилотном режиме уполномоченный государственный орган может внести предложение заинтересованному лицу о реализации проекта ГЧП в режиме «проектной песочницы» [17].

- Закон Казахстана о ГЧП закрепляет участие государственных органов в форме предоставления мер государственной поддержки в соответствии с законодательством Республики Казахстан, которое осуществляется в том числе посредством поручительства государства по инфраструктурным облигациям, а также государственных гарантий по займам, привлекаемым для финансирования проектов государственно-частного партнерства [14].
- Законом о ГЧП Республики Беларусь устанавливается, что частным партнером в целях исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве может быть создана коммерческая организация в соответствии с законодательством Республики Беларусь и при этом государственный партнер вправе выступить соучредителем такой коммерческой организации в соответствии с законодательством Республики Беларусь и на условиях, определенных соглашением о государственно-частном партнерстве [10].
- Закон Республики Молдова о ЧГП не предусматривает исчерпывающего перечня способов обеспечения частным партнером исполнения его обязательств по соглашению ЧГП, устанавливая лишь общее требование об обязательстве частного партнера представить гарантию использования предмета ЧГП, при этом форма, стоимость и порядок администрирования гарантии определяются сторонами [12].
- Закон Таджикистана о ГЧП определяет обязательным существенным условием Соглашения о ГЧП помощь, которую организация-заказчик может предоставить в получении лицензий и разрешений в

той степени, в которой это необходимо для реализации партнёрского проекта [19].

- Законы Республики Узбекистан [16] и Туркменистана [22] устанавливают, что в случае, если частный инициатор не становится победителем тендера, фактические расходы, связанные с подготовкой проекта государственно-частного партнерства, частному инициатору покрываются за счет средств победителя или резервного фонда победителя тендера в размере, не превышающем одного процента от общей стоимости проекта государственно-частного партнерства.
- Закон о ГЧП Республики Армения предусматривает, что в случае, если частный партнер продает товары, выполняет работы или оказывает услуги по регулируемым ценам (ставкам) и органы, регулирующие эти цены (ставки), устанавливают на товары, работы или услуги частного партнера цены (ставки), не обеспечивающие окупаемость произведенных частным партнером в рамках договора о ГЧП экономически обоснованных инвестиций, то публичный партнер в соответствии с положениями договора о ГЧП может возместить частному партнеру недостающую для окупаемости сумму [21].
- Закон Туркменистана о ГЧП [22] в качестве гарантии прав частной стороны предоставляет ему право по своему усмотрению применять те положения обновлённого законодательства Туркменистана, которые улучшают условия его инвестирования в объект государственно-частного партнёрства и при этом в случае, если принятое в последующий период законодательство Туркменистана ухудшает условия инвестирования в объект государственно-частного партнёрства, то к частному партнёру в течение десяти лет с даты заключения соглашения о государственно-частном партнёрстве

применяется законодательство Туркменистана, действовавшее на дату его заключения.

Что касается концессий, то здесь необходимо отметить следующее:

Несмотря на то, что в большинстве стран (кроме Армении, Азербайджана, Узбекистана и Туркменистана) приняты специальные законы о концессиях, их специфика ориентирована на концессию как на право владения и пользования объектом концессии и отражается как разрешение на осуществление вида деятельности, в основном, в отношении недр, водных объектов, лесного фонда и т.д., и не подразумевает совместную с государством деятельность в контексте ГЧП, направленную на создание (реконструкцию) и эксплуатацию объектов концессии, осуществляемую за счет средств концессионера или на условиях со финансирования концедентом.

В связи с этим, законы стран СНГ о концессиях в настоящее время не позволяют их применять как полноценную основу для подготовки, заключения и исполнения концессионных соглашений как формы реализации государственно-частного партнерства для целей настоящего исследования.

Исключение составляет Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года №167-III ЗРК «О концессиях» [15]. Данный закон не только определяет и регулирует концессионные соглашения как полноценную форму государственно-частного партнерства, устанавливает правила создания, реконструкции и эксплуатации объекта концессии, но и содержит ряд норм, которые целесообразно отнести к лучшим практикам концессионного законодательства, в том числе по отношению к Закону Российской Федерации «О концессионных соглашениях».

В частности, статьей 14 Закона Республики Казахстан от 7 июля 2006 года №167-III ЗРК «О концессиях» устанавливаются конкретные меры государственной поддержки деятельности концессионеров, направленные на повышение инвестиционной привлекательности концессионных соглашений, а именно:

- поручительства государства по инфраструктурным облигациям в рамках договоров концессии;
- государственные гарантии по займам, привлекаемым для финансирования концессионных проектов;
- предоставление натуральных грантов в соответствии с законодательством Республики Казахстан [15].

Учитывая вышеизложенное, представляется возможным сделать вывод о том, что и Россия, и все страны СНГ (кроме Азербайджана) обладают специальной законодательной базой в сфере ГЧП, а также имеют схожие правовые механизмы его регулирования, однако, вопросы реализации ГЧП в отношении ИКТ и электросвязи полноценно регулируются исключительно российским законодательством, а также в Беларуси на уровне соглашений о ГЧП. Тем не менее, каждый из приведенных профильных законов о ГЧП содержит отдельные нормы, способствующие усилению инвестиционной привлекательности ГЧП в целом. Целесообразно рекомендовать странам СНГ внести указанные нормы в качестве изменений и дополнений в действующие профильные законы о ГЧП и применять в качестве лучших практик реализации ГЧП.

Что касается концессионных соглашений, то данный правовой институт как форма ГЧП получил меньшее распространение в странах СНГ и детально проработан также только в России. В остальных странах в качестве рекомендации предлагается последовать правоприменительной практике Казахстана и инициировать законотворческую деятельность по разработке и утверждению соответствующих профильных законов о концессионных соглашениях, взяв за основу российский опыт концессионного регулирования.

В связи с этим, в дальнейшем для целей настоящего исследования при описании механизмов реализации концессионных соглашений и соглашений о ГЧП, специфики регулирования ГЧП и концессий в отношении ИКТ и электросвязи за основу будут взяты соответствующие законы Российской Федерации.

2.2. Основные характеристики концессионных соглашений и соглашений о ГЧП. Преимущества механизмов ГЧП.

В соответствии с действующим законодательством Концессионные соглашения и Соглашения о ГЧП (СГЧП) – это гражданско-правовые договоры, заключаемые между публично-правовым образованием и частной стороной на длительный срок.

Предмет таких соглашений – создание, строительство и (или) реконструкция частной стороной объекта соглашения (объекта инфраструктуры), получение частной стороной прав на объект, а также эксплуатация и техническое обслуживание стороной (определяемой в зависимости от формы ГЧП и распределения обязанностей сторон) данного объекта в течение срока, установленного соглашением. В дополнение к этому следует отметить, что в мировой практике получил распространение ряд моделей, в рамках которых возможна реализация проектов ГЧП.

Существующая нормативная правовая база позволяет реализовывать проекты ГЧП в рамках большинства используемых форм, в частности:

Форма ГЧП	Описание	Правовая основа
ВТО	Build-Transfer-Operate Строительство-Передача- Управление Частный партнер финансирует и строит/реконструирует объект, после чего передает право собственности государству, затем передает объект частному партнеру в эксплуатацию	Закон о концессиях
ВОТ/ДВОТ	Build- Operate –Transfer Строительство-Управление- Передача	Закон о ГЧП

	Частный партнер объект и осуществляет управление/эксплуатацию в течение определенного срока, после чего передает государству.	
BOO/DBOO	(Design) Build-Own-Operate Частный партнер строит (проектирует и строит), владеет, управляет объектом с некоторой поддержкой государства	Закон о ГЧП
BOOT/DBOOT	(Design) Build-Own-Operate—Transfer Частный партнер строит (проектирует и строит), владеет, управляет объектом, после чего передает государству.	Закон о ГЧП
DBF	Design-Build-Finance Проектирование-строительство—финансирование. Частный партнер осуществляет проектирование, строительство и финансирование. Функции оператора объекта берет на себя публичный партнер	Закон о ГЧП, Закон о концессиях

В качестве объекта соглашения по общему правилу выступает недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением. Есть одно исключение, когда возможно заключение соглашений в отношении только движимого имущества. Объектами таких соглашений могут быть объекты

ИКТ и электросвязи, которым посвящен раздел 3 настоящего исследования. Исчерпывающий перечень возможных объектов соглашения определен, соответственно, в ст. 4 Федерального закона № 115-ФЗ и ст. 7 Федерального закона № 224-ФЗ.

Заключение концессионных соглашений и СГЧП по общему правилу осуществляется:

- Путём проведения торгов в форме конкурса (инициатор – государство в лице соответствующего органа власти);
- В рамках процедуры частной инициативы (инициатор – частное лицо).

В рамках частной инициативы частная сторона подаёт предложение, включающее в себя среди прочих документов проект соглашения. Указанное предложение после его согласования с публичной стороной размещается на сайте торгов для приёма заявок от иных заинтересованных лиц. В случае отсутствия иных заинтересованных в проекте лиц соглашение заключается с инициатором без проведения конкурса. В случае поступления заявок от третьих лиц проводится конкурс по общим правилам.

По общему правилу финансирование соглашений осуществляется частным лицом; инвестиции окупаются за счёт поступлений от использования объекта соглашения – например, поступления платы за проезд по платным автомагистралям. Однако и Федеральным законом № 115-ФЗ, и Федеральным законом № 224-ФЗ предусмотрена возможность финансового участия публичной стороны в расходах частной стороны на инвестиционной и эксплуатационной стадиях реализации проекта.

Ключевыми характеристиками концессионных соглашений и СГЧП являются следующие аспекты:

- соглашения охватывают и инвестиционную, и эксплуатационную стадии проекта;
- долгосрочный характер соглашений – традиционно соглашения заключаются на несколько десятилетий;

- возможность заключения соглашений без проведения торгов на условиях, предложенных частной стороной (в рамках процедуры частной инициативы);
- возможность разделить отдельные риски, которые традиционно лежат на частной стороне, с публичной стороной – например, риск невыдачи разрешений, согласований государственными органами, риск негативного изменения законодательства, риск неполучения выручки;
- заключённое соглашение, включающее финансовые обязательства государства, порождает возникновение расходных обязательств – это одна из гарантий того, что средства будут выделены из бюджета;
- кредитные организации традиционно предъявляют специальные требования для предоставления финансирования под такие проекты, поскольку в отличие от обычного финансирования финансирование для концессионных соглашений и СГЧП является проектным, т. е. источником погашения задолженности являются денежные потоки, генерируемые проектом. Для защиты интересов финансирующих организаций, в частности, законодательно установлена возможность заключения прямого соглашения между публичной стороной, частной стороной и финансирующей организацией, регулирующего взаимодействие сторон при реализации концессионного соглашения, СГЧП, при его изменении и прекращении. Кроме того, по общей практике концессионером/частным партнёром является проектная компания – организация, созданная исключительно для реализации концессионного соглашения, СГЧП;
- достаточно длительная процедура предварительной проработки документов, необходимых для реализации проектов, юридического, финансового и технического характера.

Указанные характеристики позволяют сформулировать следующие преимущества механизма ГЧП:

Для публичной стороны	Для частной стороны
Возможность привлечь частного инвестора к финансированию создания объекта позволяет реализовывать инфраструктурные проекты даже в условиях отсутствия достаточного объема бюджетных средств без увеличения долговой нагрузки в текущем периоде	Закрепление условий взаимодействия с публичной стороной в рамках долгосрочного соглашения
Возможность объединения в рамках одного проекта различных этапов (проектирование, строительство и эксплуатация)	Возможность получения земельного участка, лесного участка, водного участка и (или) участка (иных водных, лесных и пр.) без торгов для целей реализации СГЧП
Возможность приобретать не объект, а услугу за счет платежей, привязанных к объему и качеству ее оказания, что также способствует развитию конкуренции на рынке социально значимых услуг	Возможность софинансирования проекта публичной стороной, получения дополнительных гарантий (в т. ч. минимальной доходности)
Возможность использовать ресурсы и компетенции частного партнера (концессионера) для оказания социально значимых услуг, повышения их качества и удовлетворенности потребителей, привлечения новых технологий	Возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и/или применения различных решений, снижающих затраты на этапе создания или эксплуатации
Передача части рисков по проекту частному партнеру (концессионеру)	Передача части рисков по проекту публичному партнеру (концеденту)

Снижение присутствия государства в экономике	Закрепление в сферах деятельности, традиционно занимаемых государством
В случае частной инициативы – возможность переложить затраты, связанные с разработкой проекта, на частного инициатора проекта и сократить срок отбора инвестора, а также повысить эффективность управления имущественным комплексом	В случае частной инициативы – возможность самостоятельно проработать структуру проекта и предложить проект соглашения, сократить срок заключения соглашения

2.3. Сравнительный анализ концессионного соглашения и соглашения о государственно-частном партнерстве.

Концессионные соглашения и СГЧП имеют много общего, так как они направлены на совместное инвестирование частных инвесторов и государства в инфраструктуру. В целом, можно выделить следующие общие черты данных соглашений:

- В данных соглашениях публичная сторона/ концедент предоставляет необходимое для реализации проекта имущество;
- Как механизм СГЧП, так и механизм концессионных соглашений предусматривают возможность заключения проекта на основе частной инициативы;
- Законодательством предусмотрен одинаковый перечень объектов информационно-коммуникационных технологий, в отношении которых могут быть заключены СГЧП и концессионные соглашения.

При выборе формы реализации ГЧП ключевым аспектом является вопрос о праве собственности на созданный или реконструируемый объект: право собственности частной стороны на объект ГЧП возможно лишь в СГЧП; в концессионных соглашениях право собственности всегда остается за

публичной стороной (концедентом). В целом же перечень ключевых отличий концессионных соглашений от СГЧП можно сформулировать следующим образом:

- Невозможность участия иностранных инвесторов в качестве частных партнеров в СГЧП, в отличие от концессионеров в концессионных соглашениях по общему правилу (тем не менее, в соответствии с ч. 1.6 ст. 5 115-ФЗ иностранные инвесторы не могут являться концессионерами в концессионных соглашениях, объектами которых являются программы для ЭВМ, базы данных, информационные системы и (или) сайты);
- Наличие установленного минимального срока действия для СГЧП – не менее трех лет;
- По общему правилу, в СГЧП права собственности и исключительные права принадлежат частному партнеру, то есть предусматривается возможность возникновения частной собственности на публичную инфраструктуру. В концессионных соглашениях данные права принадлежат концеденту (публичной стороне);
- В рамках концессионных соглашений осуществление эксплуатации всегда возлагается на концессионера; – в рамках СГЧП осуществление эксплуатации может быть возложено на публичного партнера.

Если рассматривать концессионное соглашение на примере его нормативного регулирования в России, то данная форма является весьма распространенной, но при этом имеет ряд специфических нормативных ограничений, связанных с ее использованием.

В качестве примеров таких ограничений можно назвать следующие:

- Отсутствие у частного партнера возможности зарегистрировать право собственности на объект соглашения;

- Невозможность использования частным партнером его прав по концессионному соглашению для обеспечения исполнения обязательств частного партнера перед кредиторами;
- Ограниченная возможность перемены лиц по соглашению;
- Отсутствие возможности заключения прямых соглашений с кредиторами частного партнера;
- Возложение риска востребованности услуг, оказываемых частным партнером по концессионному соглашению, на частного партнера ввиду невозможности структурировать финансирование публичного партнера в период эксплуатации объекта соглашения как «гарантию минимального уровня доходности» частного партнера (за исключением, предусмотренным для строительства автомобильных дорог по концессионной схеме).

Тем не менее, в связи с устоявшейся практикой применения концессионные соглашения в настоящее время выступают наиболее предсказуемым инструментом для долгосрочных инвестиций. Однако СГЧП также являются перспективной формой взаимодействия государства и бизнеса в связи с отдельными преимуществами перед концессионными соглашениями – например, по СГЧП объект соглашения по общему правилу находится в собственности частной стороны, в то время как по концессионному соглашению объект поступает в публичную собственность, по СГЧП частная сторона вправе выполнять только техническое обслуживание объекта, передав эксплуатацию публичной стороне.

3. КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И СОГЛАШЕНИЙ О ГЧП В ОБЛАСТИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ЭЛЕКТРОСВЯЗИ

3.1. Объекты информационно-коммуникационных технологий и электросвязи как предмет концессионных соглашений и соглашений о ГЧП

В настоящее время в России сформулирован закрытый (исчерпывающий) перечень объектов ИКТ и электросвязи, которые могут стать предметом государственно-частного партнерства, а именно:

Объект		Описание	Применимая форма: КС/ СЧП
ОБЪЕКТЫ ИКТ			
1.	Программа для ЭВМ	совокупность данных и команд, предназначенных для функционирования ЭВМ и других компьютерных устройств в целях получения определенного результата, включая подготовительные материалы, полученные в ходе разработки программы для ЭВМ, и порождаемые ею аудиовизуальные отображения [24].	КС, СЧП
2.	Базы данных	Совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных материалов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны	КС, СЧП

		с помощью электронной вычислительной машины. [24]	
3.	Информационные системы, в том числе государственные информационные системы (ГИС)	Совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. ГИС создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информации между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях. [25]	КС, СГЧП
4.	Сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или других информационно-телекоммуникационных сетях	Совокупность программ для электронных вычислительных машин и иной информации, содержащейся в информационной системе, доступ к которой обеспечивается посредством информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - сеть "Интернет") по доменным именам и (или) по сетевым адресам, позволяющим идентифицировать сайты в сети "Интернет". [25]	КС, СГЧП
5.	Объекты ИКТ и имущество, технологически связанное с одним или несколькими такими	Объекты ИКТ согласно пп.1-4 настоящей таблицы + технологически связанное имущество, обеспечивающее функционирование объекта ИКТ	КС, СГЧП

	объектами и предназначенное для обеспечения их функционирования или осуществления иной деятельности		
ОБЪЕКТЫ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ			
6.	Совокупность зданий, частей зданий или помещений, объединенных единым назначением с движимым имуществом, технологически связанным с объектами ИТ, и предназначенных для автоматизации с использованием программ для ЭВМ и баз данных процессов формирования, хранения, обработки, приема, передачи, доставки информации, обеспечения доступа к ней, ее представления и распространения (центры обработки данных) (ЦОДы)	Сооружение связи с комплексом систем инженерно-технического обеспечения, спроектированное и используемое для размещения оборудования, обеспечивающего обработку и (или) хранение данных, и соответствующее утвержденной классификации. [26]	КС, СГЧП
7.	Сооружения связи, линии связи и	Объекты инженерной инфраструктуры, созданные или	Только СГЧП

	коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации	приспособленные для размещения средств связи, кабелей электросвязи.[26]	
--	--	---	--

Таким образом, перечень объектов ИКТ и электросвязи практически идентичен для концессионного соглашения и для СГЧП. Исключение составляют сооружения связи и иные объекты коммуникации как объекты электросвязи.

Данные объекты электросвязи, включая линии и сооружения связи, в т.ч. антенно-мачтовые сооружения, волоконно-оптические линии связи в настоящий момент являются самостоятельным объектом ГЧП, что предоставляет широкие возможности для реализации отраслевых проектов по строительству сетей связи (в частности, вдоль автомобильных дорог федерального значения в целях обеспечения устойчивого функционирования подвижной радиотелефонной связи и повышения качества работы системы «ЭРА-ГЛОНАСС»). Также следует отметить, что зачастую операторы связи вынуждены отказываться от проектов по строительству линий и сооружений связи в труднодоступных местах и регионах из-за инфраструктурных ограничений. Эта проблема может быть решена в случае предоставления операторам государственных и муниципальных объектов недвижимости, в том числе земельных участков, обеспечения их электроэнергией. В этом случае условия аренды и тарифная политика определяются СГЧП.

Таким образом, очевидна экономическая целесообразность развития инфраструктуры электросвязи в интересах государства на принципах ГЧП, где частная сторона получает государственную поддержку в виде субсидий, прав на земельные участки для сооружений связи, а также льготных условий по подключению к энергосетям.

В связи с вышеизложенным следует отметить, что в России утвержден федеральный проект «Информационная инфраструктура» (Приказ Минкомсвязи России №160 «Об утверждении методик расчета показателей

федерального проекта «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»), которым предусмотрена реализация мероприятий по обеспечению полномасштабного подключения к сети «Интернет» ключевых социально-значимых объектов инфраструктуры. Также важным мероприятием проекта является оказание универсальных услуг связи (УУС) в малонаселенных пунктах. Они включают установку точек доступа беспроводного интернета (WiFi) и организацию сотовой связи в населенных пунктах от 100 до 500 человек.

Одновременно с этим в рамках проекта заложены мероприятия, направленные на создание условий для поэтапного внедрения современных стандартов связи 5G/IMT-2020.

Так, в рамках указанного федерального проекта в настоящее время на территории Республики Крым рассматриваются вопросы реализации строительства антенно-мачтовых сооружений за счет бюджетных средств с последующим подключением к существующей опорной сети подвижной связи операторов в целях обеспечения устойчивого сигнала на всей территории республики. Представляется, что данный проект мог бы быть реализован с использованием схемы СГЧП.

3.2. Сравнение механизмов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП в отношении объектов ИКТ и электросвязи

Критерий	Соглашение о ГЧП	Концессионное соглашение
Минимальный срок действия	3 года	Не установлен
Возможность передачи в залог финансирующей организации объекта соглашения	Есть при наличии прямого соглашения	Нет
Обязательная эксплуатация объекта соглашения	Есть	Есть
Оценка эффективности	Есть	Нет

проекта и определения его сравнительного преимущества		
Частный партнер – компания с государственным участием более 50%	Не допускается	Допускается
Заключение соглашения с зарубежным инвестором	Нет	Есть
Исключительные права на объект ИКТ/электросвязи	Принадлежат частному партнеру. Но соглашением может быть предусмотрена обязанность частного партнера по отчуждению исключительных прав публичному партнеру.	Принадлежит концеденту
Техническое обслуживание	Может быть и на частном партнере, и на публичном партнере	На концессионере, но концессионным соглашением могут быть предусмотрены иные условия
Право собственности на технические средства	Принадлежит частному партнеру. Условиями соглашения может предусматриваться передача объекта соглашения в собственность публичного партнера.	Принадлежит концеденту
Соблюдение требований к	Есть	Есть

обработке персональных данных		
Осуществление коммерческой деятельности с использованием объекта ИКТ/электросвязи	Допускается	Допускается
Право пользования объектами ИКТ/электросвязи	Принадлежит частному партнеру, так как ему принадлежат исключительные права. При этом соглашением можно предоставить данное право публичному партнеру	Принадлежит концессионеру, при этом концессионным соглашением может быть предусмотрено, что концедент приобретает право использования в отношении отдельных результатов интеллектуальной деятельности в составе объекта соглашения
Права владения и пользования техническими средствами	Могут принадлежать частному партнеру или публичному партнеру (в зависимости от распределения обязательств)	Принадлежит концессионеру
Инициирование проекта частным партнером	Возможна	Возможна

4. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ И ОСНОВНЫЕ РИСКИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И СОГЛАШЕНИЙ О ГЧП В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ ИКТ И ЭЛЕКТРОСВЯЗИ. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОПТИМИЗАЦИИ.

4.1. Ограничения для участия в концессионных соглашениях иностранных инвесторов

В России устанавливается запрет для иностранных инвесторов на участие в качестве частного партнера или концессионера в проектах, предметом которых являются объекты ИКТ и электросвязи. При этом к таким иностранным инвесторам относятся иностранные физические лица и (или) иностранные и (или) российские юридические лица, решения которых прямо или косвенно могут определять иностранные физические лица и (или) иностранные юридические лица, иностранные государства, их органы, за исключением случаев, определенных международным договором РФ, федеральным законом.

Кроме того, неопределенность критерия «косвенный контроль» будет использоваться участниками конкурсов для ведения конкурентной борьбы. Логично предположить возникновение в будущем оспариваний на основе привлечения компаний-победителем кредита в иностранном банке (или «дочке» иностранного банка»), исполнения контракта по заказу иностранной компании или иностранного государства, наличие иностранных акционеров или иностранных граждан в органах управления «материнской» компании победителя конкурса, и т.д. Таким образом, возникает проблема привлечения заемного финансирования для реализации концессионного соглашения.

Причины введения данного ограничения для иностранных инвесторов с одной стороны можно понять, ведь объекты ИКТ и электросвязи могут иметь стратегическое значения и с их помощью может обрабатываться и храниться весьма чувствительная информация.

Вместе с тем, для решения данной проблемы представляется возможным внесение изменений в Закон о концессионных соглашениях, предусматривающий обязанность иностранного инвестора создать российское

дочернее общество с участием Российской Федерации в его уставном капитале для целей реализации концессионного проекта.

4.2. Ограничения государственных операторов в отношении линий и сооружений электросвязи

Единственным объектом, в отношении которого невозможно заключение концессионного соглашения, являются сооружения связи, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации. Данные объекты могут быть реализованы исключительно по схеме СГЧП. В статье 2 Федерального закона «О связи» сооружения связи определены как объекты инженерной инфраструктуры, созданные или приспособленные для размещения средств связи, кабелей электросвязи. К сооружениям связи относятся, в частности, антенно-мачтовые сооружения (АМС) для размещения на них радиоэлектронных средств связи (РЭС). Примечательно, что ранее объектами ГЧП могли выступать лишь линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи; положения закона в этой части не отвечали на вопрос возможности отнесения к объектам ГЧП нелинейных объектов связи, в частности станций подвижной радиосвязи. При этом важно отметить, что на основании указанного федерального закона частному партнеру для реализации проектов в отношении АМС будут предоставляться необходимые земельные участки, лесные участки, водные объекты.

Вместе с этим, сооружения связи, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации в подавляющем числе случаев является собственностью операторов связи. В этой связи в случае, когда речь идет о сооружениях и линиях электросвязи, операторы с долей участия государства более 50% (госоператоры) ущемлены в своем праве быть стороной как концессионного соглашения (в силу отсутствия такого предмета в Законе о концессиях), так и стороной СГЧП, в силу запрета участия госоператоров в СГЧП. Таким образом, представляется необходимым внести изменения в законодательство, включающие объекты линий и сооружений электросвязи в перечень объектов концессионных соглашений, либо

изменения, допускающие участие госоператоров в механизмах СГЧП применительно к рассматриваемым объектам электросвязи.

4.3. Передача прав в отношении объектов ИКТ

В соответствии с законодательными требованиями при заключении концессионного соглашения концессионер обязан передать права на объект концеденту. В условиях, когда бизнес-интерес концессионера направлен на многократную реализацию однородных ИКТ-проектов в разных регионах, или нежелания передавать права на отдельные программные модули, представляющие ценность для бизнеса концессионера, это становится препятствием для использования концессии в таких взаимоотношениях.

В соответствии с Законом о концессиях и Законом о ГЧП права использования объекта ИКТ предоставляются на основании лицензионного договора. В соответствии с императивными нормами Гражданского кодекса (статья 1235) право использования результатов интеллектуальной деятельности, не указанное в лицензионном договоре, не считается предоставленным лицензиату. В связи с этим возникает риск, связанный с тем, что концессионер не сможет использовать объект ИКТ, если соответствующий способ использования не был прямо указан в лицензии. Материализация этого риска может привести к полной/частичной потере контроля концессионера над использованием объекта ИКТ и невозможности/существенным ограничениям его монетизации.

В соответствии с частью 4 статьи 53.1 Закона о концессиях исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, входящие в состав объекта концессионного соглашения, приобретаются концедентом в момент создания таких результатов.

В случае, когда бизнес-модель инвестора предполагает масштабирование ИКТ-решения, целесообразно предусмотреть на уровне лицензионного договора право инвестора использовать такое ИКТ-решение, включая возможность предоставления указанного права использования другим лицам, не ограничиваясь одним проектом. Такой подход актуален,

когда необходимо внедрить ИКТ-продукт в разных проектах (например, внедрение «умного освещения» в нескольких городах или регионах).

4.4. Модернизация объектов ИКТ

Зачастую объекты ИКТ и электросвязи, создаваемые или уже разработанные публичным партнёром, не предполагают их окупаемость или монетизацию при использовании. В результате возникает ситуация, в которой есть желание модернизировать объекты ИКТ и электросвязи с привлечением частного капитала, но объект такой модернизации не подразумевал коммерческую эксплуатацию, что снижает интерес к нему частного партнёра.

Таким образом, если при разработке системы не заложена монетизация за счёт поступлений со стороны третьих лиц в результате её коммерческой эксплуатации, то возникает потребность финансового участия публичной стороны, что может быть непривлекательным решением для неё. В результате участники сталкиваются с проблемой поиска решений по монетизации таких информационных систем за счёт дополнительных инструментов или косвенных сервисов, например, использования информации в обезличенном виде для продуктов, связанных с обработкой больших данных.

Кроме того, в отличие от иных технологий, ИКТ очень быстро меняются – то, что работает сегодня, может перестать работать через год. Для решения этой проблемы в рамках долгосрочного проекта ИКТ необходимо особое внимание уделять тщательно проработанному договору поддержки на стадии эксплуатации объекта ИКТ.

4.5. Привлечение заемного финансирования. Способы обеспечения исполнения обязательств инвесторов.

Реализация большинства ГЧП-проектов требует привлечения значительного объема денежных средств, которое невозможно без участия финансирующих организаций. Несмотря на то, что в проектах сферы ИКТ высокую значимость имеет именно интеллектуальный капитал (труд разработчика), с большой долей вероятности необходимость использования заемных средств будет актуальна и для таких проектов. Применительно к

сфере ГЧП речь чаще всего идет о проектном финансировании: частный инвестор привлекает заемные средства не на осуществление хозяйственной деятельности в целом, а на реализацию конкретного ГЧП-проекта. Условия финансируемого ГЧП-проекта и условия привлечения денежных средств, как правило, тесно связаны. Это достигается путем использования целого комплекса инструментов как общего характера, так и разработанных специально для сферы ГЧП.

Наиболее популярным способом привлечения заемных денежных средств в ГЧП-проект сейчас является заключение кредитного соглашения с финансирующей организацией (банком). Частный инвестор также может привлечь денежные средства путем эмиссии облигаций в рамках проекта. Основными покупателями проектных облигаций являются институциональные инвесторы: негосударственные пенсионные фонды, фонды, специализирующиеся на вложениях в инфраструктуру.

Еще одним специфическим инструментом, характерным именно для ГЧП-проектов, является прямое соглашение. Если концессионное соглашение или СГЧП заключается только между частной и публичной стороной, то прямое соглашение позволяет добавить в эти отношения третье лицо – финансирующую организацию. Как правило, прямое соглашение заключается практически одновременно с соглашением о реализации ГЧП-проекта и предусматривает положения, направленные на дополнительную защиту инвесторов. Прямое соглашение закрепляет права, обязанности и ответственность сторон и позволяет связать исполнение концессионного соглашения или СГЧП и исполнение соглашений о финансировании. Тот факт, что его стороной могут являться не только банки, но и, например, владельцы облигаций, если облигации выпущены для целей финансирования ГЧП-проекта, делает инструмент еще более удобным. В случае заключения прямого соглашения права частной стороны используются в качестве предмета залога при обеспечении требований кредиторов: такой залог позволяет привлечь в ГЧП-проект денежные средства, предоставив кредиторам в обеспечение свои

права на будущий денежный поток от потребителей или публичной стороны (в зависимости от особенностей ГЧП-проекта). Однако существует одна оговорка: возможность передачи объекта соглашения в залог финансирующей организации возможно только в СГЧП. Передача концессионером в залог объекта концессионного соглашения не допускается (ч. 6 ст. 3 Закона о Концессионных соглашениях). Таким образом, очевидна одна из причин низкой инвестиционной привлекательности концессионных соглашений, а именно необходимость поиска дополнительных способов обеспечения прав кредиторов в случае привлечения проектного финансирования.

Что касается СГЧП, то как было отмечено выше, при в случае заключения прямого соглашения, допускается залог объекта СГЧП. Однако, в силу отсутствия сложившейся практики по распределению рисков в проектах ГЧП в сфере ИКТ о неясно, готовы ли банки брать в залог права на объект ИКТ, вследствие чего данных механизм нуждается в более широком распространении правоприменительной практики.

4.6. Минимально гарантированная доходность

Сегодня и в России, и в мире активно применяется механизм по защите инвестора от рисков некупаемости вложений последнего – институт минимального гарантированного дохода (МГД), однако положения Федерального закона №115-ФЗ прямо не указывают на возможность установления и осуществления выплат в рамках МГД. Особенности регулирования закономерно привели к возникновению споров между участниками рынка ГЧП относительно способов (и их корректности) описания механизма МГД в тексте конкретных соглашений (с определением вида платы в рамках которой будет производиться выплата МГД), а также относительно отражения МГД в информации о конкурсе, установления размера МГД в качестве критерия такого конкурса. Помимо этого, нерешенным является вопрос, каким образом должен осуществляться расчет размера возможного МГД, какие именно расходы должны или могут быть компенсированы в рамках этого механизма. В свою очередь, формирующаяся судебная практика

по вопросу оценки правомерности включения условий об МГД в текст соглашений свидетельствует об отсутствии у арбитражных судов однозначного понимания данного механизма, его соотнесения с иными установленными законодательством выплатами публичной стороны при реализации концессионного проекта. С целью обеспечения возможности реализации проектов с МГД, снятия опасений инициаторов проектов ГЧП, в том числе концессионных, относительно будущей реализации соглашений с применением этого механизма, снижения рисков их оспаривания представляется необходимым внести изменения в 115-ФЗ в части: - однозначного установления возможности включения МГД как возмещения недополученных концессионером доходов от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения в целях обеспечения минимального гарантированного уровня дохода концессионера от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения, определенного в концессионном соглашении.

4.7. Заключение концессионных соглашений и соглашений о ГЧП с множественностью лиц на стороне концедента

Закон о концессионных соглашениях и СГЧП прямо не предусматривает возможность направления одной частной (концессионной) инициативы для ее совместного рассмотрения несколькими публично-правовыми образованиями. При этом заинтересованное лицо не лишено права направить предложения о заключении концессионного соглашения и СГЧП одновременно несколькими публично-правовым образованиям, на территории которых предполагается реализация проекта. В таком случае реализация совместного проекта будет иметь существенные ограничения.

Во-первых, в случае принятия уполномоченными органами публично-правовых образований решений о возможности заключения концессионного соглашения и СГЧП на иных условиях порядок проведения переговоров и заключения концессионных соглашений и СГЧП не синхронизированы.

Во-вторых, существует вероятность того, что один из органов, уполномоченных на рассмотрение предложения о заключении концессионного соглашения и СГЧП, может принять решение о невозможности его заключения.

Учитывая заинтересованность лица в комплексной реализации проекта в отношении всего объекта целиком, принятие одним из уполномоченных органов решения о невозможности заключения концессионного соглашения и СГЧП может нивелировать экономическую привлекательность проекта в целом.

Отсутствие законодательного регулирования многосторонних концессионных соглашений и СГЧП с несколькими концедентами является ограничивающим фактором реализации совместных конкурсов и снижает количество потенциальных совместных ГЧП-проектов.

4.8. Единый регулятор по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию сферы ГЧП.

Закрепление на законодательном уровне положений, определяющих единого регулятора в сфере ГЧП, позволит осуществлять комплексное регулирование данных правоотношений и проводить согласованную политику в области инвестиционной деятельности. Представляется, что полномочия единого регулятора по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возможно возложить как на действующий орган исполнительной власти (например, Министерство экономического развития Российской Федерации), так и вновь созданную специальную межведомственную структуру в системе органов исполнительной власти.

4.9. Специальные юридические лица – агенты концедента

В целях реализации ГЧП-проектов в отношении ИКТ и электросвязи целесообразным может стать комплексная передача имущества в доверительное управление отдельно созданному лицу. Такой доверительный управляющий будет, в том числе, заключать концессионные соглашения в отношении переданного имущества (по аналогии с Государственной

компанией «Российские автомобильные дороги» (Государственная компания «Автодор»), ст. 5 Закона о концессиях, Федерального закона №145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги». Закон № 145-ФЗ предусматривает, что Государственная компания «Автодор» осуществляет доверительное управление отдельными автомобильными дорогами общего пользования федерального значения.

При этом Закон о концессионных соглашениях прямо допускает, что полномочия концедента также вправе осуществлять Государственная компания «Автодор» на праве доверительного управления имуществом.

Так, за годы существования Государственной компании реализованы такие масштабные проекты, как строительство трассы М-11 «Москва-Санкт-Петербург», строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги и другие на общую сумму свыше 600 млрд рублей.

В связи с этим, применительно к сфере ИКТ и электросвязи представляется целесообразным создание специального юридического лица, которому передаются функции и права концедента по реализации инфраструктурных проектов с области ИКТ и электросвязи.

Однако для реализации данного варианта требуется не только масштабное изменение действующего законодательства, но и принятие отдельного закона, наделяющего конкретное лицо полномочиями по доверительному управлению таким имуществом по аналогии с № 145-ФЗ.

5. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ РЫНКА ГЧП В ОБЛАСТИ ИКТ И ЭЛЕКТРОСВЯЗИ.

5.1. Статус ГЧП в сфере ИКТ и электросвязи в сравнении с иными областями экономики.

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации по состоянию на начало 2020 года в Российской Федерации заключено почти 3,1 тыс. концессионных соглашений с общим объемом инвестиционных обязательств 1,7 трлн. рублей, что составляет порядка 1,6%

от ВВП страны за 2019 год. В свою очередь, во Франции объем инвестиционных обязательств по проектам ГЧП также составляет не менее 1,6% от ВВП, в Великобритании — 6,6% от ВВП, в Австралии и Новой Зеландии — 6,9% от ВВП, в Канаде — 8,1% от ВВП. [27]

Главная отрасль российского рынка ГЧП — транспортная. На нее приходится больше 70% от стоимости всех подписанных сделок, в том числе почти половина — на автодорожные проекты. В автодорожной сфере с участием Государственной компании «Автодор» были запущены первые крупные концессионные проекты (по строительству участка М-11 Москва — Санкт-Петербург и Северного обхода Одинцова, пусковые комплексы Центральной кольцевой автомобильной дороги).

По количеству проектов далеко впереди других коммунальная отрасль — на нее приходится больше половины сделок. На отечественном рынке концессионный формат оказался удобен для удовлетворения повсеместной потребности российских муниципалитетов по реконструкции коммунальной инфраструктуры, из-за чего массово запускаются небольшие проекты в сфере теплоснабжения и водоснабжения и водоотведения.

Динамично развивается социальная сфера. За последний год суммарный объем инвестиций в нее вырос на 36%.

При этом меньше других себя проявила сфера ИКТ и электросвязи (рис.1). Однако, среди таких проектов, помимо транспортной телематики, представляется целесообразным выделить проект по созданию системы цифровой маркировки товаров, по созданию федеральной автоматизированной системы весогабаритного контроля, и системы мониторинга санкционных грузов.

Рисунок 1. Отраслевая структура ГЧП-проектов.



Специализация зарубежных ГЧП-рынков подтверждает доминирование транспортной отрасли на ГЧП-рынках. Свыше 70% инвестиций во все ГЧП-проекты, информация о которых есть в базе платформы, приходится на транспортные инициативы — такова же их доля на отечественном концессионном рынке. В среднем в России инвестиции в транспортные концессии и ГЧП превышают вложения в сделки других отраслей почти в 11 раз, в то время как в других странах, по данным IJ Global — только в 3,2 раза. При этом интересно, что в абсолютном выражении российские сделки дешевле зарубежных: \$ 0,76 млрд против \$ 0,35 млрд.

Социальная сфера — второе помимо транспорта крупное направление инвестиций через инструменты ГЧП в мире, главным образом благодаря медицинским и образовательным проектам. На основе данных IJ Global, в социальную инфраструктуру вложено около 16% всех средств и на нее приходится не менее 40% всех сделок. Из них каждая третья сделка в сфере образования и каждая пятая — в сфере здравоохранения, с 23% и 40% «социальных» вложений соответственно.

Коммунальная отрасль, которая в России лидирует по количеству концессий и ГЧП (больше половины), в мировой практике занимает незначительную долю рынка — всего 2–3% по числу и 4–7% — по объему инвестиций. Основную долю среди них формируют проекты по

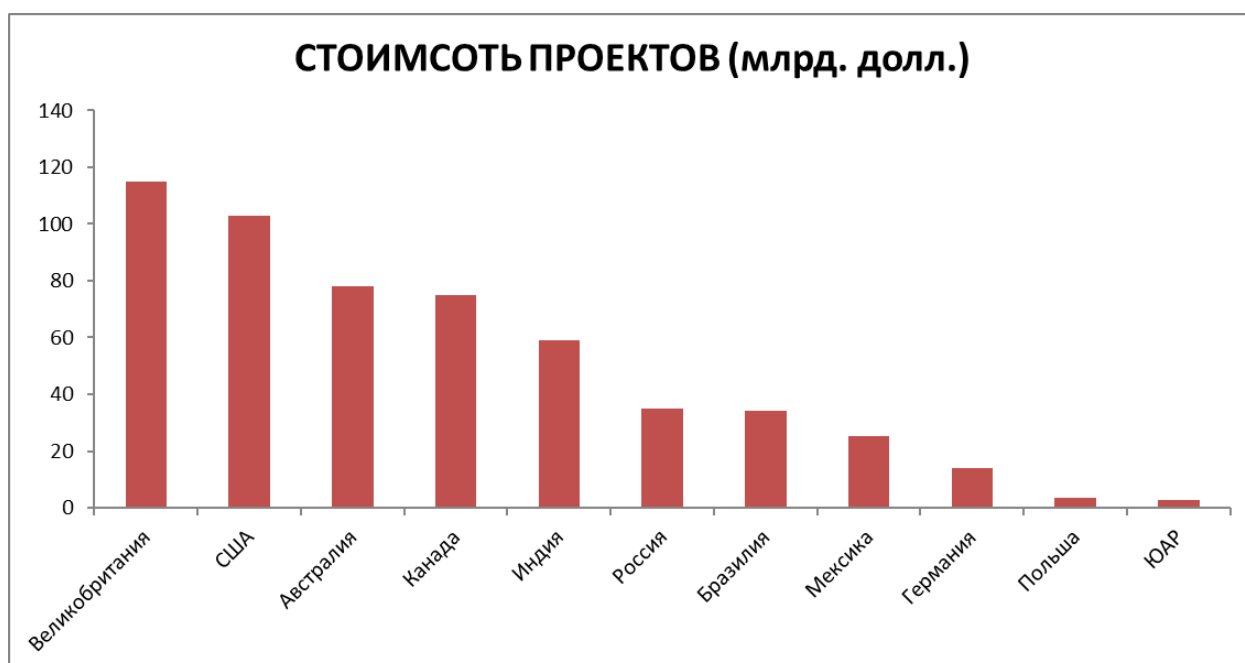
распределению и очистке воды — почти 70% количественно и 60% — по инвестициям.

Чуть более 4% рынка по количеству и объему вложений в мире занимает традиционная энергетика, тогда как в России ее доля 3,3% и 0,3% соответственно.

Еще меньше приходится на телекоммуникации — 1–2% ГЧП-рынка (в России — 3,5% по количеству и 12,3% по объему, причем последнее значение во многом обусловлено масштабным ГЧП-проектом по созданию системы маркировки товаров). Таким образом, в целом отраслевая структура ГЧП-рынков других стран схожа со структурой отечественного рынка.

По объему концессионного и ГЧП-рынка Россия — на средних позициях (рис.2), а по количеству проектов даже опережает многие страны. [28]

Рисунок 2. Количество и стоимость ГЧП-проектов разных стран.



5.2. Анализ существующих ГЧП-проектов в области ИКТ и электросвязи.

5.2.1. Мировая практика

Уже несколько лет российское законодательство позволяет заключать концессии и ГЧП по созданию ИКТ-объектов, в том числе дата-центров. В мире также есть примеры реализации таких проектов. В Канаде, например, заключены две концессии на строительство дата-центров — в квебекском Драммондвилле и в Бордене в провинции Онтарио. Их стоимость — \$81 млн и \$245 млн соответственно, финансовое закрытие прошло еще в 2015–2016 годах. Второй проект инициирован канадским правительством в формате DBFOM и интересен тем, что направлен на расширение действующего дата-центра базы канадских вооруженных сил, то есть включил традиционно сложную для привлечения частных партнеров инфраструктуру. [29]

Что касается объектов электросвязи, то по данным IJ Global, одним из крупнейших концессионных соглашений в сфере этой сферы является мексиканский проект по развитию сети широкополосной связи Red Compartida. Соглашение с объемом инвестиций \$ 2,3 млрд подписано между Министерством транспорта и коммуникаций Мексики и Altan Consortium в 2017 году. В течение 20 лет на всей территории страны инвестор будет заниматься разработкой, размещением и эксплуатацией инфраструктуры широкополосной связи. Финансирование предусмотрено только из внебюджетных источников. Кредиты под реализацию проекта предоставили Nokia Corporation и Huawei — по \$ 425 млн, а также мексиканские банки Nacional Financiera, Banobras и Bancomext — по \$ 230 млн каждый. В Мексике действует общенациональный проект по развертыванию широкополосной связи, и подписание столь крупной концессии направлено на привлечение внебюджетных инвестиций в телекоммуникационную отрасль. Реализация проекта Red Compartida началась в марте 2018 года. Показателя в 50% охвата населения страны услугами связи удалось достичь в декабре 2019-го — на месяц раньше запланированного срока. Правительство Мексики к концу 2021

года планирует обеспечить доступ к высокоскоростной широкополосной связи для 70% населения страны, а к январю 2024-го — для 92,2%. В случае успешной реализации проекта Red Compartida станет первой в мире «оптовой» мобильной сетью. Это означает, что услуги предоставляются не напрямую потребителям — вместо этого доступ к сети получают операторы мобильной связи, которые, в свою очередь, будут использовать пропускную способность сети для предоставления мобильного продукта населению страны. Преимущество такого механизма доступа к сети — значительное снижение стоимости для конечных потребителей мобильных услуг. [29]

5.2.2. Российская практика ГЧП в области ИКТ. Федеральный уровень

а) «Платон» - транспортная телематика

«Платон» - государственная система взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, введена на территории России с 15 ноября 2015 года.

Система «Платон» обеспечивает сбор, обработку, хранение и передачу в автоматическом режиме данных о движении транспортного средства, имеющего разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, и распространяется на все автомобильные дороги общего пользования федерального значения.

Объекты и элементы системы включают в себя центр управления и мониторинга, включая центр обработки данных, геоинформационную систему, автоматическую систему расчетов, интернет-сайт, бортовые устройства, система мобильного и стационарного контроля и пр.[30]

ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы» (РТИТС) - компания-оператор системы «Платон».

В сентябре 2014 года РТИТС без конкурса заключила концессионное соглашение с «Росавтодором» по созданию системы взимания платы с

большегрузных автомобилей массой выше 12 тонн за проезд по федеральным трассам «Платон».

Проект реализуется по схеме контракта жизненного цикла. РТИТС как оператор системы полностью за счет собственного и заемного финансирования обеспечивает полный цикл: проектирование, создание и запуск, эксплуатацию и модернизацию системы. Общий срок реализации проекта - 13 лет с даты подписания концессионного соглашения (29.09.2014). После создания система взимания платы передана в собственность Российской Федерации. До запуска системы «Платон» РТИТС вложил в нее 29 млрд рублей. Средства, собранные «Платоном», направляются в федеральный бюджет. В среднем в год собирается около 20 млрд рублей. За свои услуги оператор системы получает из федерального бюджета от 10,6 млрд руб. в год.[31]

б) Система цифровой маркировки товаров

13 мая 2019 года было опубликовано распоряжение Правительства России № 899-р от 8 мая 2019 г., которым утверждены существенные условия соглашения о государственно-частном партнерстве, заключаемого в целях создания, эксплуатации и технического обслуживания объекта, предназначенного для обеспечения маркировки и прослеживаемости.

Объект соглашения включает в себя систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения и государственную информационную систему мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, а также программно-аппаратные комплексы, технологически связанные с единой информационной системой мониторинга и предназначенные для обеспечения ее функционирования или осуществления маркировки отдельных видов товаров и мониторинга их оборота на территории России.

В соответствии с указанным распоряжением, в июне 2019 года подписано соглашение о создании системы цифровой маркировки и прослеживания (мониторинга оборота) товаров. Публичным партнером и

координатором проекта со стороны государства выступает Минпромторг России, частным — «Оператор-ЦРПТ». Соглашение подписано на 15-летний период, в нем оговариваются все условия и требования, предъявляемые к партнерам и определяющие их ответственность. Общие инвестиции ЦРПТ в проект составят около 220 млрд рублей за 15 лет. Срок окупаемости проекта — не менее 7 лет. Планируется, что система маркировки уже в ближайшем будущем охватит значительную часть товарных потоков в России.[32]

Согласно заключенному соглашению оператор создаст систему, будет заниматься ее развитием и обеспечивать безопасность. Помимо этого, ЦРПТ за свой счет обеспечит всех производителей и импортеров, которые будут наносить маркировку, устройствами для получения цифровых кодов с криптографической защитой, а медицинские учреждения — регистраторами выбытия, необходимыми для контроля того, что лекарство дошло до пациента. Также инвестиции будут направлены на развитие важнейшего элемента системы — общественного контроля. Уже запущено мобильное приложение Честный ЗНАК [33], позволяющее потребителям самостоятельно контролировать подлинность и заявленное качество продукции. В дальнейшем оно будет развиваться, в том числе, за счет геймификации и кэшбеков для активных пользователей.

Данное соглашение стало первым в России соглашением о государственно-частном партнерстве (СГЧП) в области ИКТ-технологий.

с) Система мониторинга санкционных грузов

В июле 2020 года подписано концессионное соглашение, на основании которого запущена государственная система отслеживания грузоперевозок санкционных товаров через территорию России с использованием электронных навигационных пломб на основе ГЛОНАСС и наделению полномочиями оператора пломбирования — компании «Центр развития цифровых платформ» (ЦРЦП).

Система создана во исполнение указа президента Российской Федерации от 24 июня 2019 г. № 290.

Мониторинг транзита осуществляется в онлайн режиме и организован следующим образом. На границах при въезде на территорию Российской Федерации накладывается электронно-навигационная пломба (ЭНП). Предварительно перевозчику необходимо зарегистрироваться в системе оператора транзита и за 2 часа до прохождения границы передать этому оператору сведения о планируемой перевозке (код товара, его происхождение, страна отправления и назначения, предполагаемые даты транзита), а также предоставить данные о транспортном средстве. Эти сведения будут заноситься в единую информационную систему обеспечения транспортной безопасности, доступ к которой также получают надзорные органы. Данные о маршруте груза с цифровой пломбой в режиме онлайн будут доступны перевозчикам и грузоотправителям в личном кабинете на сайте оператора. Надзорные структуры аналогично через интернет получают сведения о соблюдении режима перевозки.

Навигационная пломба включает в себя электронный блок, контрольный, коммуникационный и навигационный модули, средства криптографической защиты информации. Устройство каждые 2 часа передает информацию о дате, времени, географических координатах, скорости перемещения наложенной пломбы (а значит, и скорости транспортного средства). При попытке несанкционированного вскрытия тревожный сигнал немедленно поступает оператору пломбирования.

За информационную безопасность системы отслеживания перевозок товаров отвечает комплексное решение, которое включает в себя системы межсетевого экранирования и обнаружения вторжений, защиты информации от несанкционированного доступа, защиты от воздействия вредоносного кода, криптографическую защиту информации и систему контроля защищенности. ЭНП оснащены встроенным аппаратным модулем системы криптографической защиты информации, он обеспечивает неизвлекаемое хранение ключевой информации и криптографические преобразования при

взаимодействии пломбы с центром обработки данных или мобильным терминалом.

После активации ЭНП водителю также должны выдать учетный талон, который он обязан сохранить на все время транзита и вернуть при выезде из России. Самостоятельно снимать пломбу запрещено, система распознаёт подобное действие как несанкционированный доступ, который контрольные органы, де-факто, могут принять за попытку выгрузить санкционный товар на территории России, что повлечет за собой конфискацию груза.

Концессионное соглашение на создание системы мониторинга транзита санкционных грузов через Россию с оператором ЦРЦП заключено сроком на 10 лет. ЦРЦП рассчитывает получить 2 млрд рублей в качестве компенсации инвестиционных затрат и еще 20 млрд рублей на компенсацию эксплуатационных затрат. [34]

d) Автоматизированная система весогабаритного контроля (АСВГК)

В скором времени в России будет подписано концессионное соглашение по созданию автоматизированной системы весогабаритного контроля на федеральных автодорогах. Концедентом от лица государства выступит Росавтодор, а концессионером - компания «Ростелематика».

«Ростелематика» - это совместное предприятие «Ростелекома» (49%) и «Национальных телематических систем» (51%).[35]

В рамках концессии должна быть создана единая централизованная система весового и габаритного контроля, включая центр автоматизированной фиксации административных правонарушений в данной сфере, различные интерфейсы коммуникаций с грузоперевозчиками. Также должно быть обеспечено бесперебойное и прозрачное функционирование системы на весь срок соглашения».

Планируемый срок соглашения - 10 лет и 9 месяцев. Срок ввода системы весогабарита в эксплуатацию - не позднее 9 месяцев с момента его заключения.

Объем финансового обеспечения на реализацию проекта создания АСВГК оценен в 151,9 млрд рублей, включая 132,6 млрд рублей финансирования из федерального бюджета. Также для создания системы в 2022-2024 годах планируется привлечь кредитные и заемные средства в размере более 17 млрд рублей. Собственные средства участников инвестпроекта, согласно проекта концессионного соглашения - менее 2,3 млрд рублей.

В состав системы весогабарита войдут, в частности, центры обработки данных и контроля, центр автоматической фиксации административных правонарушений (ЦАФАП), а также программное обеспечение для работы с владельцами транспорта. Оператор АСВГК должен будет обеспечить работу в общей сложности до 417 автоматических пунктов весогабаритного контроля, из которых 171 пункт будет создан в течение трех лет и трех месяцев с момента заключения концессионного соглашения.

Проект также предполагает обеспечение интеграции инфраструктуры АСВГК с инфраструктурой госсистемы «Платон» при условии бесперебойной работы обеих систем.

Проект концессионного соглашения предусматривает разработку методологии взаимодействия АСВГК, пункты которой будут располагаться на федеральных автодорогах, с операторами автоматизированных систем весогабаритного контроля, действующих на региональных, муниципальных и местных дорогах. Последним предполагается предоставить возможность безвозмездной обработки в АСВГК собираемой ими информации с возможностью ее хранения в течение двух месяцев.

5.2.3. Российские региональные ГЧП проекты в области ИКТ

Помимо вышеуказанных крупных концессионных и СГЧП контрактов в настоящее время в России действует большое количество соглашений в области ИКТ на региональном уровне. Такие ГЧП-проекты в области ИКТ заключены в сферах дорожного регулирования, образовательной деятельности, государственных информационных систем. При этом важно

обратить внимание на то, что предметом таких ГЧП проектов может быть не только создание соответствующих ИКТ объектов, но также и переработка (модификация) существующих объектов (в основном это применимо к модификации государственных информационных систем).

Для примера приведем лишь некоторые из региональных ГЧП проектов в области ИКТ [36]:

№	Публичный партнер	Предмет ГЧП- проекта	Финансовые параметры
1.	Амурская область, концессионное соглашение	Объекты информационных технологий и технические средства обеспечения функционирования объектов информационных технологий, создаваемых в целях фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения, в том числе информационная система фотовидеофиксации нарушения правил дорожного движения на территории Амурской области	Концедент выплачивает концессионеру: - постоянная часть платы концедента (3 249 159 340 рублей); - переменная часть платы концедента (не более 853 059 рублей). Концессионная плата – 1000 рублей. Инвестиции концессионера – 558 119 821 руб.
2.	Приморский край, концессионное соглашение	Информационная система «Информационная система «Цифровое Приморье», исключительное право на которую и (или) право использования которой принадлежит Приморскому	Стоимость создания объекта – 4 791 652 047 руб. Стоимость на этапе эксплуатации – 7 101 411 851 руб.

		краю, и имущество, технологически связанное с «Информационной системой «Цифровое Приморье» и предназначенное для обеспечения ее функционирования и осуществления иной деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, права собственности на которое принадлежат Приморскому краю и муниципальным образованиям: городу Владивосток, городу Артем, городу Уссурийск, городу Находка	Инвестиции концессионера не менее 5 047,4 млн руб. Единовременная концессионная плата – 1000 руб. каждому концеденту. Дополнительные концессионные платежи концессионера – по установленной формуле. Источник возврата инвестиций - Плата концедента – 7 158 643 687 руб.
3.	Ивановская область, Соглашение о ГЧП	Автоматизированная информационная система «Цифровая образовательная платформа в Ивановской области» (создание, обеспечение функционирования)	Создание и эксплуатация полностью за счет средств частного партнера (порядка 8,5 млн руб.). Источник возврата инвестиций – за счет платного оказания услуг
4.	Новгородская область,	Региональная информаци-онная система «Цифровая	Создание и эксплуатация

	соглашение о ГЧП	образовательная платформа в Новгородской области» (создание, обеспечение функционирования и техническое сопровождение)	полностью за счет средств частного партнера (порядка 10 млн руб.). Источник возврата инвестиций - за счет платного оказания услуг
5.	Республика Северная Осетия- Алания, соглашение о ГЧП	Региональная информационная система «Цифровая образовательная платформа Республики Северная Осетия- Алания» (создание, обеспечение функционирования и техническое сопровождение)	Создание и эксплуатация полностью за счет средств частного партнера (порядка 4 млн руб.)
6.	Волгоградская область, концессионное соглашение	Программное обеспечение технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения – программа для электронных вычислительных машин и технические средства, технологически связанные с объектами информационных технологий и предназначенные для обеспечения их функционирования	Плата концедента рассчитывается по формуле. Инвестиции концессионера – 274 937 000 рублей. Источник возврата инвестиций – доходы от эксплуатации объекта.
7.	Республика Татарстан	Переработка (модификация) и эксплуатация государственной информационной системы Республики Татарстан	Концессионная плата 10 000 руб.

		«Распределенная архитектура предоставления клиентоцентричных цифровых услуг»	Плата Концедента – 30 млн руб/год
8.	Омская область	Созданная путем переработки (модификации) действующей системы региональная навигационно-информационная система в Омской области	Плата концедента рассчитывается по формуле

6. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ ГЧП В ОБЛАСТИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ЭЛЕКТРОСВЯЗИ.

Рассмотрев ключевые аспекты нормативно-правового регулирования ГЧП в России и странах СНГ, а также изучив имеющийся опыт заключения ГЧП-проектов в отношении ИКТ и электросвязи, представляется возможным сформулировать следующие опорные рекомендации по расширению практики инфраструктурных инвестиций в ИКТ и электросвязь используя механизмы ГЧП:

1) Разработать и принять специальный закон о концессионных соглашениях.

Концессионное соглашение - одна из двух возможных форм реализации ГЧП. Заключение концессионного соглашения должно регулироваться специальным законом. Согласно такому закону, в рамках концессионного соглашения одна сторона создает или реконструирует имущество, которое в результате передается концеденту – публичному собственнику имущества, а концессионер осуществляет эксплуатацию созданного объекта, имеет право извлекать из него доход.

2) На законодательном уровне внести ИКТ и электросвязь в объекты концессионных и ГЧП-соглашений.

ИКТ и электросвязь должны быть указаны в профильном законе о ГЧП и в законе о концессионных соглашениях как самостоятельные объекты

заключаемых соглашений. Также целесообразно указать, что именно (какой перечень объектов) включает в себя ИКТ и электросвязь. При этом состав таких объектов должен быть симметричен и в отношении СГЧП, и в отношении КС. Порядок заключения и реализации СГЧП и КС в отношении ИКТ и электросвязи подлежат регулированию специальными нормами профильных законов.

3) При подготовке законопроектов о концессиях и СГЧП учесть лучшие практики.

В целях создания благоприятных инвестиционных условий для развития рынка ГЧП в рамках подготовки соответствующих законопроектов рекомендуется учесть лучшие практики, предусмотрев следующие механизмы (включая, но не ограничиваясь):

- режим «проектной песочницы» для пилотных проектов;
- государственные гарантии на займы, кредиты и инфраструктурные облигации;
- обязательства публичной стороны по предоставлению лицензий и иной разрешительной документации включить в существенные условия соглашения;
- возможность частной стороны самостоятельно выбирать способ обеспечения своих обязательств;
- возмещение стоимости подготовки ГЧП-проекта участникам, не выигравшим конкурс;
- возможность привлечения иностранного участника в качестве частной стороны через создание национальной дочерней компании;
- возмещение недополученной прибыли частной стороны в случае тарификации объекта соглашения;
- возможность частной стороны самостоятельно выбирать те нормы законодательства в случае его изменения, которые он считает оптимальными для реализации проекта.

4) При подготовке законопроектов учесть риски и «узкие места» при реализации ГЧП-проектов:

- определение статуса иностранных инвесторов и государственных операторов;
- модернизация ИКТ и передача прав на ИКТ;
- права на ИКТ как объект залоговых обязательств перед кредитными организациями;
- установление минимально гарантированной доходности частной стороны;
- возможность заключения соглашений и несколькими публичными образованиями одновременно;
- установление единого регулятора в области ГЧП.

5) Принимая во внимание пункты 1-4 выше, для стран СНГ представляется целесообразным разработать модельные законы о концессионных соглашениях и о государственно-частном партнерстве.

Проекты таких законов можно подготовить на площадке Межпарламентской ассамблеи СНГ, в рамках которого существует направление «модельное нормотворчество» —

https://iacis.ru/deyatelnost/modelnoe_zakonotvorchestvo.

Государства-члены Международного союза электросвязи (МСЭ) из региона СНГ могут запросить техническую и экспертную помощь в Региональном отделении МСЭ для стран СНГ.

6) Синхронизировать понятия, связанные с ИКТ и электросвязью, между отраслевым законодательством и законодательством о ГЧП.

Данная мера необходима в целях формирования единообразного подхода в правоприменительной практике участников рынка.

7) Обратить внимание на цифровые образовательные платформы и локальные информационно-поисковые системы.

Ввиду специфики общественной жизни в период пандемии в качестве пилотных для реализации ГЧП в области ИКТ данные сферы удачно зарекомендовали себя в качестве региональных ГЧП-проектов.

8) Предложить ГЧП-проекты по сооружению опорных сетей связи.

Линии и сооружения связи, в том числе базовые станции и антенно-мачтовые сооружения могут стать предметом ГЧП при реализации государством задачи по обеспечению связью населения в труднодоступных регионах.

9) Создать единый центр компетенций по методической поддержке участников рынка ГЧП.

В целях содействия участникам рынка по структурированию ГЧП-проектов, разъяснению норм законодательства, обобщению лучших практик, взаимодействию с органами власти от лица участников рынка целесообразно создание соответствующего центра компетенций ГЧП.

10) Рассмотреть возможность создания агентов концедента.

При реализации ГЧП-проектов представляется целесообразным предусмотреть возможность создания специальных юридических лиц – государственных компаний, наделив их полномочиями и функциями концедента и передав им объекты ГЧП (ИКТ и электросвязь) в доверительное управление.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В отчете проведено исследование задач, стоящих перед институтом государственно-частного партнерства и изучена актуальность его применения в отношении объектов информационно-коммуникационных технологий и электросвязи; изучено понятие, характеристики и свойства ГЧП, а также выделены ключевые особенности реализации ГЧП в области ИКТ и электросвязи.

В ходе исследования проанализировано российское законодательство о ГЧП, а также законодательство стран СНГ. Проведен сравнительный анализ профильных законов стран СНГ в области ГЧП, выявлены сильные и слабые стороны имеющейся нормативной базы, а также сформулированы лучшие практики, рекомендованные к применению другими странами.

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы:

1) В настоящее время на постсоветском пространстве сложились экономические и политические предпосылки для эффективного развития института ГЧП в области ИКТ и электросвязи.

2) Современный научный подход позволяет выделить две самостоятельные формы реализации ГЧП – соглашение о ГЧП и концессионное соглашение.

3) Законодательство почти всех стран СНГ обладает специальным законом о государственно-частном партнерстве, однако оно не предусматривает ИКТ и электросвязь как объекты ГЧП.

4) Специальные законы о концессионных соглашениях в подавляющем большинстве стран СНГ отсутствуют.

5) Российская законодательная база сформирована на базе двух профильных законов, при этом ИКТ и электросвязь в них выделены в самостоятельные объекты соглашений.

6) Ввиду несовершенства нормативной базы стран СНГ представляется возможным сделать вывод об отсутствии реальной практики в вопросах реализации ГЧП в области ИКТ и электросвязи.

7) Несмотря на слабо развитую нормативную базу стран СНГ в области ГЧП, выявлена тенденция к улучшению инвестиционной привлекательности ГЧП- проектов, благодаря чему стало возможным сформулировать и обобщить лучшие практики, рекомендованные всем странам.

8) ИКТ и электросвязь как специфические объекты ГЧП имеют ряд особенностей и «узких мест». Выявление таких особенностей позволит структурировать ГЧП-проект с максимальной эффективностью.

9) Анализ рынка ГЧП в области ИКТ и электросвязи занимает незначительную долю рынка, причем как в России, так и на мире.

10) Детальное изучение российского рынка ГЧП показало, что объекты электросвязи все еще не нашли широкое применение на практике. При этом проекты в области ИКТ успешно реализуются как на федеральном, так и на региональном уровне. Федеральный уровень ИКТ-проектов связан с транспортной и логистической телематикой, а также маркировкой товаров. Региональный уровень ИКТ-проектов сформирован за счет создания цифровых образовательных платформ, а также локальных информационных систем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственно-частное партнерство в России и СНГ: прошлое, настоящее, будущее (К.В. Чичканова, Т.Р. Сулейманов, "Закон", N 3, март 2014 г.)
2. Койка А.М.: Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент привлечения инвестиций для модернизации экономики стран СНГ: проблемы развития и совершенствования национального законодательства/ Российская газета - Экономика № 163(5539)
3. Распутин А.А., Боркова Е.А.:ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОД НОВЫЕ РЕАЛИИ БИЗНЕСА. Текст научной статьи по специальности «Экономика и бизнес», 2021
4. ЧТО ТАКОЕ ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА? ТРЕНДЫ, КОМПЕТЕНЦИИ, ИЗМЕРЕНИЕ XX 9–12 АПРЕЛЯ / 2019 / МОСКВА Доклад НИУ ВШЭ https://www.hse.ru/data/2019/04/12/1178004671/2%20Цифровая_экономика.pdf
5. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7.
6. Ильина, И. Б. Исторические этапы развития государственно-частного партнерства в России и за рубежом / И. Б. Ильина. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2021. — № 25 (367). — С. 180-185.
7. Дербина, Е. С. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России/Е.С.Дербина. — Текст : непосредственный // Проблемы и перспективы экономики и управления : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, декабрь 2014 г.). — Санкт-Петербург : Заневская площадь, 2014. — С. 26-29. — URL: <https://moluch.ru/conf/econ/archive/131/6825/>
8. <https://ftc.group/news/details/id/50>

9. Федеральный закон "О внесении изменений в статьи 7 и 33 Федерального закона "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 27.06.2018 N 165-ФЗ
10. Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. №345-3 «О государственно-частном партнерстве»
11. Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 63-З «О концессиях»
12. Закон Республики Молдова от 10.07.2008 N 179-XVI «О частно-государственном партнерстве»
13. Закон Республики Молдова от 5 июля 2018 года №121 «О концессиях работ и концессиях услуг»
14. Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V «О государственно-частном партнерстве»
15. Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года №167-III ЗРК «О концессиях»
16. Закон Республики Узбекистан от 10 мая 2019 года № ЗРУ-537 «О государственно-частном партнерстве»
17. Закон Кыргызской Республики от 11 августа 2021 года № 98 «О государственно-частном партнерстве»
18. Закон Кыргызской Республики от 6 марта 1992 года № 850-XII «О концессиях и концессионных предприятиях в Кыргызской Республики»
19. Закон Республики Таджикистан от 28.12.2012 N 907 «О государственно-частном партнерстве»
20. Закон Республики Таджикистан от 26.12.2011 N 783 «О Концессиях»
21. Закон Республики Армения «О государственно-частном партнерстве» от 28.06.2019
22. Закон Туркменистана от 5 июня 2021 года «О государственно-частном партнёрстве»
23. Закон Туркменистана от 1 октября 1993 года №859-XII «Об иностранных концессиях»

- 24.Гражданский кодекс Российской Федерации.
- 25.Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
- 26.Федеральный закон «О связи» (с изменениями, не вступившими в силу).
- 27.Информационно-аналитический обзор Минэкономразвития России «О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации» за 2020 год
<https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf.pdf>
- 28.IJ Global. Project finance and Infrastructure journal [Electronic resource]
URL: <https://ijglobal.com/data/search-projects?savedSearchId=2150>
- 29.InfraOne: Инвестиции в инфраструктуру.15 лет рынку концессий.
URL:https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/15_let_rynku_kontsessiy_infraone_research.pdf
- 30.<https://platon.ru/ru/about/>
- 31.<https://tass.ru/ekonomika/4068147>
- 32.<https://www.interfax.ru/russia/674150>
- 33.<https://честныйзнак.пф/info/news/podpisano-pervoe-v-rossii-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-oblasti-it-tehnologii/>
- 34.https://www.dp.ru/a/2019/07/08/Mintrans_zaplatit_operato
- 35.<https://www.interfax.ru/russia/787323>
- 36.Информация с портала государственных закупок <https://torgi.gov.ru>
- 37.Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года
- 38.Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- 39.Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве»;
- 40.Федеральный закон № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.06.2018;

41. Приказ Минкомсвязи России №160 «Об утверждении методик расчета показателей федерального проекта «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».
42. Федеральный закон №145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
43. Распоряжение Правительства России № 899-р от 8 мая 2019 г
44. Указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 г. № 290.