

**ТУЛИКОВ**

*Алексей Викторович -
руководитель департамента
развития законодательства
в области энергетики
и инноватики ФГБУ «РЭА»
Минэнерго России, сотрудник
Научно-учебной лаборатории
по информационному праву
НИУ ВШЭ
Адрес: 129110, г. Москва,
ул. Щепкина, 40, стр. 1
e-mail: tulikov@rosenergo.gov.ru*

**Развитие
законодательства
о государственно-
частном партнерстве
при создании,
эксплуатации
и совершенствовании
государственных
информационных
систем**

Государственно-частное партнерство занимает особое место в современной экономике и представляет собой форму сотрудничества государства и частных предпринимателей, при которой последние привлекаются для более эффективного и качественного исполнения задач государственного управления на условиях возмещения инвестиционных затрат, разделения ответственности и рисков.

Термин «государственно-частное партнерство» - перевод английского термина «Public-Private Partnership» (PPP), который получил распространение в Великобритании в 90-х гг. XX в., а затем и в других странах. Государственно-частное партнерство является «рамочной» конструкцией, которая позволяет правительствам использовать ее для решения национальных задач в различных отраслях экономики с применением доступных им правовых средств [1]. В последнее время и в России тема государственно-частного партнерства и развитие законодательства в этой области обращают на себя все больше внимания.

Возможно ли государственно-частное партнерство при создании, эксплуатации и совершенствовании федеральных государственных информационных систем и существует ли необходимая правовая база для установления таких партнерств? На сегодняшний день этот вопрос может быть чрезвычайно актуальным для государственных информационных систем, программно-технические средства которых могут использоваться не только для предоставления государственных услуг, но также и для осуществления хозяйствующими субъектами экономической деятельности.

Так, на создание государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности было предусмотрено финансирование в размере 680 млн рублей за счет средств федераль-

ного бюджета [2]. Ее модернизация обходится в 180 млн рублей ежегодно. На создание государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса предусмотрены средства в объеме около 1 млрд рублей за 3 года, а на эксплуатацию - 2 млрд рублей с 2013 по 2020 годы [3].

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием проекта Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (законопроект № 199597-6) на ее создание предполагается потратить 639 млн рублей за 2 года. При этом стоимость эксплуатации данной системы к 2016 году может дойти до 1,3 млрд рублей в год [4].

Однако указанные государственные информационные системы, а также некоторые другие системы потенциально могут быть эффективно использованы наряду с бесплатным предоставлением государственных услуг также для оказания платных услуг респондентам, населению и хозяйствующим субъектам. Пока только в проекте Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» предусматривается подобная возможность. Так, предполагается, что создание государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства будет осуществляться за счет внебюджетных источников финансирования, а именно в рамках государственно-частного партнерства между Российской Федерацией в лице федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и оператором.

Подготовка проекта данного Федерального закона ко второму чтению связана с необходимостью согласования диаметрально противоположных интересов раз-

личных органов и организаций. И есть обоснованные сомнения, что идея государственно-частного партнерства в нем останется. Тем не менее, все больший интерес, который выражают в отношении подобной формы взаимодействия государства и частного сектора органы власти, представители крупных телекоммуникационных компаний и участники рынка информационных технологий, говорит о том, что данная форма имеет право на существование.

Подобная форма сотрудничества государства и предпринимателей связана с осуществлением инвестиционной деятельности частным партнером и в этой связи существенно отличается от краудсорсинга¹ и иных подобных форм привлечения частного сектора к решению государственных задач в информационной сфере. В данном случае для частного партнера важен источник и гарантии возврата его инвестиций, а также экономические показатели проекта государственно-частного партнерства.

Потребность в развитии государственно-частного (так же как муниципально-частного) партнерства при создании, эксплуатации и совершенствовании государственных и муниципальных информационных систем обусловлена тем, что публично-правовые образования в ряде случаев не обладают необходимой компетенцией, кадровыми и финансовыми ресурсами для обеспечения эксплуатации и совершенствования государственных и муниципальных информационных систем, включая вопросы сбора, обработки, хранения, обеспечения доступа к информации, ее предоставления и распространения. Центры обработки данных, распределенные средства их обработки, информационно-теле-

коммуникационная инфраструктура, необходимые для обеспечения эксплуатации соответствующих систем, как правило, принадлежат участникам рынка. Эффективное совершенствование систем без коренной их переработки и значительных финансовых затрат возможно только с привлечением лиц, которые участвовали в создании таких систем.

Однако поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг в целях создания, эксплуатации и совершенствования государственных и муниципальных информационных систем должны осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок путем проведения торгов, что приводит к низкой эффективности использования средств бюджетов различного уровня и к различного рода злоупотреблениям и нарушениям при проведении торгов. В то же время для ряда государственных и муниципальных информационных систем финансирование их создания, эксплуатации и совершенствования может осуществляться с привлечением средств частного инвестора. При этом инвестиции могут окупаться за счет оказания (с использованием таких систем) дополнительных платных услуг для населения и юридических лиц.

Пока федеральное законодательство в области государственно-частного партнерства, одной из основных форм которого является концессия, не содержит положений, которые бы предоставляли возможности установления подобных партнерств при создании, эксплуатации и совершенствовании федеральных государственных информационных систем.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от

21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [5] (далее - Закон № 115-ФЗ) объектом концессионного соглашения должно являться недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. Исчерпывающий перечень видов объектов концессионных соглашений приведен в статье 4 Закона № 115-ФЗ.

В то же время в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [6] под информационной системой понимается совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. Таким образом, информационная система является объектом смешанной правовой природы (объектом информационного права и объектом гражданского права). При этом, будучи сложным объектом гражданского права, информационные системы охватывают как объекты вещных прав технические средства, которые, как правило, являются объектами движимого имущества, и результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в различного рода информационных технологиях, представленных, в том числе, программами для электронных вычислительных машин и базами данных.

Поскольку правовой режим информационной системы не соответствует определению объекта концессионного соглашения, приведенного в части 1 статьи 3 Закона № 115-ФЗ, то информационные системы не включены в перечень видов объектов концессионного соглашения, приведенный в части 1 статьи 4 Закона № 115-ФЗ.

В настоящее время в Государственную Думу Федерального Со-

¹Краудсорсинг (от англ. crowd - толпа и sourcing - источник, использование ресурсов) - передача некоторых производственных функций неопределенному кругу лиц без заключения с такими лицами трудового договора или договора личного найма. Примером краудсорсинга в государственном управлении является привлечение экспертного сообщества к обсуждению и доработке проектов нормативных правовых актов.

бразия Российской Федерации Правительством Российской Федерации внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" [7] (законопроект № 449127-6) и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части расширения сферы применения концессионных соглашений и создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций). В соответствии с данным законопроектом перечень видов объектов концессионных соглашений предлагается сделать открытым. Однако, поскольку законопроектом не затрагиваются формулировки части 1 статьи 3 Закона № 115-ФЗ, то общее ограничение, заключающееся в том, что объектом концессионного соглашения должно являться недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, сохраняется.

Следует отметить, что проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» [8] (проект № 238827-6), внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 13 марта 2013 г., формально допускает возможность заключения соглашений о государственно-частном партнерстве в отношении любых объектов. Однако данный законопроект в большей степени предназначен для создания дополнительных правовых условий для реализации законов субъектов Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, чем для расширения существующих схем государственно-частного партнерства. Поэтому основной формой государственно-частного партнерства, и в особенности на федеральном уровне, в ближайшее время останется концессия в силу уже сложившейся

практики применения Закона № 115-ФЗ и проработанного правового регулирования.

В связи с вышесказанным необходимо внесение в Закон № 115-ФЗ изменений, направленных на создание условий для заключения концессионных соглашений в отношении создания, эксплуатации и совершенствования государственных и муниципальных информационных систем. Так, необходимо в части 1 статьи 3 Закона № 115-ФЗ внести изменения в определение объекта концессионного соглашения за счет включения в него информационных систем, охватывающих движимое имущество (технические средства) и результаты интеллектуальной деятельности (информационные технологии), а также определить основные обязательства концессионера в отношении информационных систем как создание, совершенствование и (или) эксплуатация таких систем. В части 1 статьи 4 Закона № 115-ФЗ необходимо включить информационные системы в перечень видов объектов концессионного соглашения.

В соответствии с указанными изменениями в Закон № 115-ФЗ следует внести необходимые корректировки в описание правового режима концессионного соглашения и его условия, состав прав и обязанностей концессионера и концедента с учетом особенностей правового режима информационных систем.

При этом соответствующий правовой режим информационных систем как объектов государственно-частного партнерства также целесообразно предусмотреть в проекте Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» в ходе его доработки ко второму чтению, что позволит создать альтернативные возможности для реализации государственно-частного партнерства при создании, эксплуатации и совершенствовании государственных ин-

формационных систем как в рамках соглашений о государственно-частном партнерстве, так и в рамках их специальной разновидности - концессионных соглашений.

Важным аспектом сотрудничества государства и частного сектора в информационной сфере является обеспечение информационной безопасности. В тех случаях, когда информационная система имеет стратегическое значение для обеспечения жизнедеятельности и функционирования инфраструктуры, установление государственно-частного партнерства возможно только при условии обеспечения защиты информации, предотвращения возможности умышленного вывода данной системы из строя, а также нарушения ее нормального функционирования в иной форме.

В июле 2013 года на заседании Совета безопасности Российской Федерации Президентом Российской Федерации В.В. Путиным было обращено особое внимание на проблему развития и совершенствования стратегических информационных систем в России. Президент Российской Федерации призвал «повысить уровень защиты соответствующей инфраструктуры, прежде всего информационных систем стратегических и критически важных объектов» [9].

Для обеспечения национальной безопасности при создании, эксплуатации, совершенствовании государственных информационных систем стратегического значения с привлечением частных инвестиций важно учитывать не только техническую компетенцию и финансовые возможности частного партнера, но также и его связь с иностранными государствами. Вред в результате реализации угроз информационной безопасности может оказаться значительно большим и даже несопоставимым по отношению к выгодам от использования дополнительных источников финансирования задач государственного управления.

В этой связи для предотвра-

щения и минимизации последствий реализации данных угроз следует одновременно с возможностями по установлению государственно-частного партнерства при создании, эксплуатации и совершенствовании государственных информационных систем также определять требования к частным партнерам, которые будут инвестировать в развитие и эксплуатацию соответствующих объектов. В тех случаях, когда речь идет о создании, эксплуатации и совершенствовании государственных информационных систем стратегических и критически важных объектов, следует исключить возможность участия со стороны частного партнера организаций с иностранным участием, кроме случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или решением Правительства Российской Федерации.

Выводы

Государственно-частное партнерство при создании, эксплуатации и совершенствовании государственных информационных систем

является актуальным, поскольку позволяет повысить уровень и качество таких систем, их развития и обслуживания, сократить затраты бюджетных средств за счет привлечения к выполнению государственных задач частных инвесторов. Однако в настоящее время для установления государственно-частного партнерства при создании, эксплуатации и совершенствовании федеральных государственных информационных систем отсутствует необходимая нормативно-правовая база. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» не распространяется на информационные системы.

1. В целях создания правовых условий для установления государственно-частных партнерств при создании, эксплуатации и совершенствовании федеральных государственных информационных систем необходимо внесение в Закон № 115-ФЗ изменений, направленных на создание условий для заключения концессионных соглашений в отношении данных объ-

ектов. При этом соответствующий правовой режим информационных систем как объектов концессионных соглашений также целесообразно предусмотреть в проекте Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» в ходе его доработки ко второму чтению, что позволит создать альтернативные возможности для реализации государственно-частного партнерства в данной области.

2. При установлении государственно-частных партнерств в отношении информационных систем стратегических и критически важных объектов необходимо особое внимание уделять обеспечению информационной безопасности. При этом следует исключить возможность установления государственно-частных партнерств, частным партнером в которых является организация с иностранным участием, кроме случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или решением Правительства Российской Федерации.

Литература:

1. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография. - М.: Статут, 2012. - 191 с. - С. 28.

2. Государственная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года», утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 2446-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 4, ст. 622 (признано утратившим силу в связи с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 479 // Собрание законодательства Российской Федерации, 17 июня 2013 г., № 24, ст. 3002).

3. Государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики», утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 512-р // Официальный Интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2013.

4. Законопроект «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» [Электронный ресурс]. - URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/16C3C49443A67D54D43257AE20063A69D/\\$FILE/199597-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/16C3C49443A67D54D43257AE20063A69D/$FILE/199597-6.PDF?OpenElement).

5. Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 30, ст. 3126.

6. Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 31, ст. 3448.

7. Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. - URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/501DC84CB817B3AA43257C7C005A42A9/\\$FILE/449127-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/501DC84CB817B3AA43257C7C005A42A9/$FILE/449127-6.PDF?OpenElement).

8. Законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. - URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7897D7BF5347FC4F43257B2D00564D0A/\\$FILE/238827-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7897D7BF5347FC4F43257B2D00564D0A/$FILE/238827-6.PDF?OpenElement).

9. Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании Совета безопасности 5 июля 2013 г. [Электронный ресурс]. - URL: <http://state.kremlin.ru/face/18529>.