



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 86–95

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 86–95

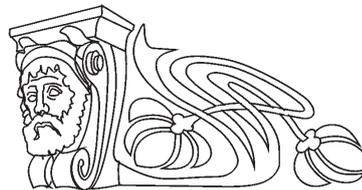
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-86-95>

Научная статья

УДК 346.22+346.7+005.33

## Законодательство как фактор развития государственно-частного партнерства в сфере информационных технологий



Я. В. Савченко<sup>1</sup>, Т. А. Нураев<sup>1,2</sup>✉

<sup>1</sup>Уральский государственный экономический университет, Россия, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, д. 62/45

<sup>2</sup>ООО «Айдеко», Россия, 620137, г. Екатеринбург, ул. Блюхера, д. 59

Савченко Яна Валерьевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической теории и корпоративного управления, [syav@usue.ru](mailto:syav@usue.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6925-7224>

Нураев Тимур Альбертович, <sup>1</sup>магистрант кафедры экономической теории и корпоративного управления; <sup>2</sup>инженер по тестированию программного обеспечения, [nuraevtimur@mail.ru](mailto:nuraevtimur@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2610-5201>

**Аннотация. Введение.** Государственно-частное партнерство (ГЧП) в мировой практике зарекомендовало себя как эффективный инструмент взаимодействия бизнеса и власти при реализации социально значимых проектов. Государство получило возможность привлечения частного инвестора для решения стратегических задач социального развития. Сфера информационных технологий (ИТ) не стала исключением. В условиях глобализации и цифровизации экономики развитие сферы информационных технологий становится весьма и весьма актуальным, поскольку определяет уровень информационной безопасности и развития страны в целом. **Теоретический анализ.** Главным методом исследования послужил анализ основных законов, регламентирующих государственно-частное партнерство в ИТ-сфере как в России, так и за рубежом, который позволил определить различия в ГЧП-законодательстве разных стран. **Эмпирический анализ.** Анализ законодательства разных стран в сфере государственно-частного партнера применительно к ИТ-отрасли позволил разделить страны на четыре группы в зависимости от особенностей и уровня его развития. Для первой группы стран характерны отсутствие закона о ГЧП на уровне государства, применение международных норм права и наличие методических рекомендаций в сфере ГЧП. Во второй группе страны имеют фундаментальный закон о ГЧП без конкретизации сфер его применения, либо список сфер сформирован и в него входит ИТ-отрасль. В третьей группе есть общий закон о ГЧП с перечнем конкретных сфер, в который не входит сфера информационных технологий. В последней группе стран законодательства о ГЧП нет. **Результаты.** Авторами выявлены проблемы законодательства в сфере государственно-частного партнерства применительно к ИТ-проектам. В частности, определено, что российские законы в сфере ГЧП обладают сравнительно большей конкретикой в отношении ИТ-проектов, чем зарубежные, однако это далеко не всегда идет во благо, создавая искусственные ограничения для развития данного механизма привлечения частного партнера к финансированию ИТ-проектов, значимых для общества. Выделенные недостатки российского законодательства позволяют при их устранении повысить эффективность и управляемость ГЧП-проектами в ИТ-сфере.

**Ключевые слова:** законодательство, государственно-частное партнерство, информационные технологии

**Для цитирования:** Савченко Я. В., Нураев Т. А. Законодательство как фактор развития государственно-частного партнерства в сфере информационных технологий // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 86–95. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-86-95>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Legislation as a factor in the development of public-private partnership in the sphere of information technologies

Ya. V. Savchenko<sup>1</sup>, T. A. Nuraev<sup>1,2</sup>✉

<sup>1</sup>Ural State University of Economics, 62/45 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg 620144, Russia

<sup>2</sup>Aydeko LLC, 59 Blukhera St., Yekaterinburg 620137, Russia

Yana V. Savchenko, [syav@usue.ru](mailto:syav@usue.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6925-7224>

Timur A. Nuraev, [nuraevtimur@mail.ru](mailto:nuraevtimur@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2610-5201>

**Abstract. Introduction.** Public-private partnership (PPP) in world practice has established itself as an effective tool for interaction between business and government in the implementation of socially significant projects. The state got the opportunity to attract a private investor to solve strategic problems of social development. Information technology (IT) is no exception. In the context of globalization and digitalization of the economy, development of information technology sphere is becoming highly relevant, since it determines the level of information security



and development of the country as a whole. **Theoretical analysis.** The main research method was the analysis of the basic laws governing public-private partnerships in the IT sphere both in Russia and abroad, which made it possible to identify the differences in the PPP legislation of different countries. **Empirical analysis.** The analysis of the legislation of different countries in the field of public-private partners in relation to the IT industry enabled the authors to divide countries into four groups, depending on the characteristics and level of its development. The first group of countries is characterized by the absence of a law on PPP at the state level, application of international legal norms and availability of methodological recommendations in the field of PPP. In the second group, countries have a fundamental law on PPP without specifying the spheres of its application, or a list of spheres has been formed and it includes the IT industry. In the third group, there is a general law on PPP with a list of specific areas that does not include the sphere of information technology. The fourth group of countries has no legislation on PPP. **Results.** The authors identified the problems of legislation in the field of public-private partnership in relation to IT projects. In particular, it was determined that Russian laws in the field of PPP have relatively more specificity in relation to IT projects than foreign ones. However, this is far from always being good and creates artificial restrictions for the development of this mechanism for attracting a private partner to finance IT projects that are significant for society. The highlighted shortcomings of the Russian legislation will help to improve efficiency and controllability of PPP projects in the IT sphere, when eliminated.

**Keywords:** legislation, public-private partnership, information technology

**For citation:** Savchenko Ya. V., Nuraev T. A. Legislation as a factor in the development of public-private partnership in the sphere of information technologies. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 86–95 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-86-95>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

## Введение

Эффективное государственно-частное партнерство возможно лишь при соблюдении баланса между свободой частного партнера в принятии решений и наличием должного контроля за ходом реализации проекта со стороны государства. Крен в какую-либо из сторон приводит к негативным последствиям. Так, предоставление излишней свободы частному партнеру может стать поводом для нецелевого либо нерационального расхода средств, формального отношения к срокам и снижения требований к качеству. Чрезмерно жесткий контроль со стороны государства, в свою очередь, приводит к снижению выгоды для частных партнеров и, как следствие, падению интереса к дальнейшему сотрудничеству с государством, а также к нерациональному использованию кадрового потенциала частного партнера.

От недостаточного контроля возможны и более серьезные последствия – к примеру, в странах с высоким уровнем коррупции ГЧП может стать инструментом для нецелевого использования государственного бюджета заинтересованными лицами. Особого внимания требуют проекты, в которых частный партнер получает от государства средства на реализацию либо компенсацию затрат на обслуживание, не неся при этом весомых рисков.

Вопрос правового регулирования ГЧП, обеспечивающего этот баланс, остро стоит во всем мире. Широта возможностей взаимодействия с частными бизнесом делает задачу по созданию и внедрению действительно работающих и покрывающих все возможные варианты законов практически нерешаемой. Как итог, во многих странах законодательство о ГЧП отстает от фактической ситуации. Особенно сильно это сказывается на новых для ГЧП областях, к которым относится сфера информационных технологий.

В статье представлен анализ российского и зарубежного законодательства о государственно-частном партнерстве в сфере информационно-коммуникационных технологий, определены недостатки существующего законодательства, дающие возможность решить ряд проблем при использовании ГЧП как механизма привлечения частного бизнеса в современные процессы цифровизации экономики.

## Теоретический анализ

Согласно Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года (далее – Стратегия), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р (ред. от 18.10.2018), разработанной для формирования единого системного подхода государства к развитию отрасли информационных технологий, государственно-частное партнерство определено как источник финансирования реализации Стратегии. В Стратегии также указано на необходимость стимулирования развития ГЧП в сфере информационных технологий.

В нашей стране долгое время не существовало федерального закона, регламентирующего условия ГЧП. Существующий Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [1] (далее – Закон о концессиях) не покрывал всех возможных сценариев взаимодействия, в частности, в нем отсутствовала регламентация возникновения частной собственности на объекты ГЧП. К моменту появления в 2015 г. Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты



Российской Федерации» (далее – Закон о ГЧП) [2] в некоторых регионах уже успели появиться многочисленные собственные законы, регламентирующие отношения с частными партнерами, которые в некоторых аспектах могли противоречить федеральному законодательству – на их устранение также потребовались время и ресурсы.

Но даже появление федерального закона не решило проблемы. Сфера информационных технологий по-прежнему не могла стать полноценным участником ГЧП. Перечень потенциальных объектов, в отношении которых можно заключать соглашения о ГЧП или концессии, закрыт и закреплён в законодательстве. Все они представляют собой материальную недвижимую инфраструктуру – здания, дороги, промышленные предприятия и т.п. Возможность создания ГЧП на объект интеллектуальной собственности, куда относится основная продукция сферы ИТ, вообще никак не фигурировала в законодательстве [3].

Проблему частично удавалось обойти путем включения ИТ-составляющей в проект, связанный с недвижимым имуществом. Но данное ограничение фактически ставило крест на дальнейшем развитии отдельных ИТ-проектов. Иных механизмов (например, государственных закупок) было недостаточно, так как разработка ИТ-объекта для публичных нужд должна предполагать также его дальнейшую техническую поддержку и совершенствование.

В 2017 г. был внесен законопроект о создании ИТ-систем по модели ГЧП. На тот момент в России работало больше 1000 государственных информационных систем (далее – ГИС), из них более 300 федеральных. При этом без сбоев работало не более 30%. По словам разработчиков законопроекта, если создавать ГИС через механизм ГЧП или концессии, на рынке сложится выигрышная для всех сторон ситуация. Конечные пользователи получают максимально рыночный продукт, удобный для эксплуатации и работающий без сбоев, федеральные и региональные органы власти смогут значительно уменьшить стоимость создания государственных информационных систем и сэкономить миллиарды рублей, а разработчики получат доступ к новому рынку [4].

В 2018 г., в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», была сформирована Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Программа подразумевает, что ИТ-составляющая становится ключевой для развития большинства отраслей, а одной из задач является разработка и принятие

нормативных правовых актов, направленных на снятие барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики [5].

Летом того же года были внесены поправки в федеральные законы о ГЧП и о концессионных соглашениях – в перечень объектов, в отношении которых возможно заключать данные соглашения, были добавлены объекты интеллектуальной собственности, а также основные составляющие части сферы ИТ: программное обеспечение, базы данных, информационные системы, сайты, центры обработки данных и т.п. Механизмы взаимодействия при соглашении о ГЧП и концессиях в ИТ похожи, основное отличие заключается в распределении прав – при концессионной модели исключительные права собственности на объект соглашения принадлежат публичной стороне, а соглашение о ГЧП предполагает возможный переход имущества в частную собственность.

Механизм передачи прав на объект соглашения частному партнеру был закреплён в 2019 г. с новыми поправками к Закону о ГЧП [6]. Его наличие, по мнению авторов закона, обусловлено необходимостью повышения надежности проектов ГЧП в ИТ – если частный партнер владеет правами на объект, это способствует применению в нем инновационных решений, передовых технологий, лучших практик [7], так как тогда даже после завершения проекта он будет заинтересован в дальнейшем развитии объекта для повышения прибыли, что в свою очередь положительно повлияет на решение стратегической задачи цифровизации российской экономики.

Таким образом, по состоянию на 2020 г. ГЧП в сфере информационных технологий в России регламентируется двумя основными законами:

- Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации»;
- Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Действующее законодательство выдвигает ряд не самых понятных требований к сторонам соглашения. К примеру, в отношении ИТ-объектов запрещено заключение соглашений о муниципально-частном партнерстве, заключить его можно лишь на государственном уровне. Для концессий ситуация неоднозначна – запрета нет, однако установлен четкий перечень органов власти, которые могут принимать решения о реализации подобного соглашения, и органов местного самоуправления в нем нет.

Одним из объяснений причин данного ограничения является то, что на муниципальном уровне пока нельзя обеспечить контроль за сопряжением создаваемых продуктов с единым



информационным каркасом государства. Однако на текущий момент перед муниципалитетами уже ставятся задачи по внедрению цифровых решений для снятия непрофильной нагрузки и улучшения качества муниципальных услуг. Наблюдается большой спрос на ИТ-услуги, особенно в рамках реализации ведомственной программы «Умный город». Команды многих муниципалитетов по компетенциям вполне способны конкурировать с региональным уровнем и выше [8]. Поэтому такое ограничение является весьма странным в условиях стремления к цифровизации экономики, и на сегодняшний день его можно назвать одним из главных факторов, замедляющих развития взаимодействия государства и бизнеса в сфере ИТ.

Несмотря на выделение сферы ИТ в Законе о ГЧП, по-прежнему возможно использовать ИТ-объекты в качестве составной части проектов с другой отраслевой принадлежностью. Это на текущий момент по-прежнему сглаживает несовершенство законодательства и оставляет участникам соглашений пространство для маневра.

Действующим законодательством предъявляются определенные требования к частному партнеру. Для соглашения о ГЧП их перечень следующий:

- 1) частным партнером может быть только российское юридическое лицо;
- 2) частными партнерами не могут быть индивидуальные предприниматели либо их объединения;
- 3) не могут каким-либо образом участвовать в соглашении на стороне частного партнера подконтрольные публичному партнеру юридические лица.

Для концессионера требования более мягкие. Им может стать как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель (или их объединения).

Специально для сферы ИТ действует особое ограничение. Частной стороной не могут являться:

- иностранные инвесторы;
- российские юридические лица, на решения которых так или иначе могут оказывать воздействие иностранные физические или юридические лица, иностранные государства и их органы.

Данное ограничение может быть обусловлено как объявленным Российским правительством курсом на импортозамещение, так и необходимостью обеспечения безопасности стратегически важных для России проектов (или их отдельных элементов), которые реализуются с применением ГЧП. Здесь мотив государства вопросов не вызывает, особенно учитывая нынешнюю геополитическую ситуацию. Однако, возможно, при

отсутствии потенциальной угрозы интересам государства и в случае, если зарубежный партнер будет обладать значительными преимуществами перед российским, стоит предусмотреть в законе некий механизм, допускающий иностранных партнеров к участию в конкурсе.

Как в Законе о ГЧП, так и в Законе о концессиях отдельно оговорено, что перевод программы, базы данных либо их совокупности с одного языка на другой язык не может являться самостоятельным предметом соглашения. Это объективное замечание – ни один перевод не требует применения ГЧП, так как не предполагает использования каких-либо специфических знаний, относящихся к ИТ. Эту работу по-прежнему возможно реализовать через государственные контракты.

Предусмотрена возможность использования в качестве составной части объекта соглашения программ или баз данных, распространяемых на основании открытых лицензий (open source, программы с открытым исходным кодом). Это важная оговорка, многократно повышающая возможности частного партнера. За годы активного развития программирования в мире создано огромное количество свободно распространяемого программного обеспечения. Их использование в проекте в разумных пределах может сократить издержки обеих сторон соглашения и позволит частному партнеру сфокусироваться на основной задаче разрабатываемого объекта, избавив его от необходимости собственной разработки и поддержки массы вспомогательных программных средств.

Резюмируя вышеизложенное, можно сказать, что российское законодательство хоть и далеко от идеала на текущий момент, но уже учитывает большинство основных нюансов в работе с ИТ-компаниями. Законы нуждаются в постоянной актуализации из-за быстроменяющихся экономических и технологических условий.

Российские законы о ГЧП не были написаны с нуля. Помимо собственной наработанной практики, авторы могли пользоваться обширным опытом иностранных государств, которые раньше начали осваивать данную область. Однако следует понимать, что развитая экономика территории вовсе не означает, что там будет широко применяться модель ГЧП. Данную точку зрения подтверждает портал Index Mundi, публикующий рейтинг стран по количеству вложенных в ГЧП средств [9]. Хотя данные не самые полные и для некоторых стран не обновлялись годами, следует отметить, что ни одной развитой экономики мира среди стран-лидеров в списке нет. Исключением в последние годы становится Европейский союз, однако в основном ГЧП в ИТ применяется в



развивающихся странах Центральной и Южной Америк, Африки, Центральной и Восточной Европе, а также в Юго-Восточной Азии.

Важно рассмотреть методические рекомендации различных международных организаций, на основе которых могли быть разработаны законы о ГЧП в отдельных странах. Стоит изучить следующие документы на предмет наличия в них особых указаний для сферы ИТ:

– Руководство Комиссии ООН по праву международной торговли для законодательных органов по государственно-частным партнерствам;

– Документ Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о принципах государственного управления ГЧП;

– Руководство по ГЧП организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС);

– Стратегии развития Европейского союза.

Хотя в руководстве Комиссии ООН практически отсутствуют особые условия для сферы ИТ, в нем уделяется довольно много внимания рекомендациям о необходимости обеспечения в законах о ГЧП гарантии защиты прав интеллектуальной собственности. Наиболее эффективным способом защиты считается присоединение к международным соглашениям (Парижская конвенция 1883 г. и Договор о патентной кооперации 1970 г.), а также к соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности 1995 г., но все они не всегда сочетаются с новыми технологическими разработками. Поэтому необходимо дополнить государственные законы пакетом мер, направленных на предоставление им правовой защиты. В частности, отдельно упоминаются «права интеллектуальной собственности на компьютерное программное обеспечение и проектирование компьютерного оборудования» [10, р. 251].

В документе ОЭСР ИТ-сфера также не упоминается отдельно, зато подчеркивается, что государству при предварительной оценке эффективности реализации проекта по модели ГЧП следует уделить особое внимание скорости технологических изменений в сфере, где реализуется проект [11]. ИТ, безусловно, относится к сферам с быстроизменяющимися процессами, компьютерные технологии постоянно совершенствуются, поэтому к проектам ГЧП в ИТ необходимо особое внимание в части сроков действия соглашения и обязательств частного партнера по совершенствованию используемых в проекте технических решений.

Руководство АТЭС по ГЧП также не содержит каких-либо специфических особенностей для сферы ИКТ, однако выделяет ИТ как одну из пяти сфер, в отношении которых можно заключать партнерские соглашения [12].

Наибольшую ценность в рамках данного исследования приобретают методические рекомендации и стратегии развития Европейского союза, объединяющего в себе несколько десятков развитых стран. Еврокомиссия, высший орган исполнительной власти ЕС, в рамках стратегии «Формируя цифровое будущее Европы» вкладывает значительные средства в ГЧП, признавая его важную роль в обеспечении долгосрочного стратегического подхода к инновациям и уменьшению неопределенности. В отношениях с частными партнерами в ЕС делают ставку на долгосрочные обязательства. В ЕС отмечают, что ГЧП в ИТ способствует быстрому вводу инновационных продуктов на рынок и созданию внутреннего рынка инновационных продуктов и услуг. Официально признаются ГЧП в непосредственно относящимся к областям информационно-коммуникационным технологий (ИКТ), таких как [13]:

- информационная безопасность;
- высокопроизводительные вычисления;
- Интернет будущего;
- робототехника;
- электронные системы и компоненты.

В рамках стратегии поощряются государственные закупки ИКТ-решений, которые, по мнению Еврокомиссии, позволяют инновационным компаниям занять лидирующие позиции на новых рынках.

Помимо государственных закупок в ЕС также отдельно выделяют особый вид ГЧП в ИКТ – предварительные коммерческие закупки. Они используются, когда у частного партнера еще нет готового решения, которое удовлетворяло бы всем рыночным потребностям, и для его совершенствования необходимо проведение дополнительных исследований и разработок [14]. Применением данного вида партнерства предполагается сократить риски для обеих сторон – частный партнер получает возможности для поэтапного проектирования и тестирования прототипов в реальных условиях, а государство может сравнить плюсы и минусы альтернативных решений и обезопасить себя от финансовых потерь настолько, насколько это возможно.

Говоря о конкретных официальных документах ЕС следует отметить Директиву Европарламента и Совета Европы о мерах по обеспечению безопасности сетей и информационных систем [15]. Для ГЧП в ИКТ данный документ определяет следующие особые условия:

1) поощрение сотрудничества между государственным и частными секторами, так как большая часть сетей и информационных систем находятся в частной собственности;



2) поощрение использования неформальных механизмов сотрудничества между операторами (государством) и поставщиками цифровых услуг в целях обеспечения информационной безопасности;

3) операторы и поставщики цифровых услуг обязаны обеспечить высокий уровень сетевой безопасности и несут полную ответственность за ее соблюдение, даже если часть услуг по обслуживанию сети передана сторонним компаниям (отдана на аутсорсинг).

Отдельным пунктом выделена обязанность каждого государства-члена принять национальную стратегию сетевой безопасности и проводить соответствующие меры в целях повышения ее уровня. Здесь упомянуты в том числе и необходимость определения мер готовности, реагирования в случае возникновения угрозы безопасности, и восстановления систем при участии частного сектора.

В законах ЕС виден сильный уклон в сторону необходимости обеспечения информационной безопасности, что является отличием от большинства других стран. В Союзе работает собственный и регулярно обновляемый (последний раз – в 2019 г.) закон о кибербезопасности [16], который влияет и на отношения с частными партнерами. Так, после последних изменений в законе появилась общеевропейская система сертификации кибербезопасности, устанавливающая единые правила сертификации продуктов, процессов и услуг ИКТ.

### Эмпирический анализ

Переходя от международных законов и рекомендаций к национальным моделям регулирования ГЧП, можно наблюдать, что все страны разделились на четыре группы в зависимости от особенностей и уровня развития законодательства о ГЧП, включая сферу ИТ (таблица).

#### Специфика законов о государственно-частном партнерстве, в том числе в сфере информационных технологий, по странам

Table. Specificity of laws on public-private partnerships, including the field of information technology, by country

| Группа стран / Group of countries | Характеристика законодательства / Characteristics of legislation  | Примеры стран / Country examples                 |
|-----------------------------------|---|--|
| А                                 | В стране отсутствует фундаментальный закон о ГЧП, но при этом действуют нормы международного права и/или существуют собственные методические рекомендации, по которым осуществляется партнерство, а в других государственных законах не содержится препятствий для заключения ГЧП в сфере ИКТ | США, Китай, Великобритания, страны ЕС            |
| Б                                 | В стране есть общий закон о ГЧП, в нем нет конкретного перечня сфер, в которых возможна реализация проектов по модели ГЧП, и нет иных законных ограничений на реализацию ГЧП-проектов в ИКТ, либо же этот перечень существует и сфера ИКТ включена в список доступных                         | Россия, Южная Корея, Япония, Швейцария, Колумбия |
| В                                 | В стране есть общий закон о ГЧП, в нем есть конкретный перечень сфер, в которых возможна реализация проектов по модели ГЧП, однако сфера ИКТ в него не включена либо конкретного перечня нет, но присутствуют иные законные ограничения по организации ГЧП в ИКТ                              | Украина  |
| Г                                 | В стране нет общего закона о ГЧП, модель ГЧП применяется крайне редко либо не применяется вообще, отсутствуют отдельные особенности организации партнерств в сфере ИКТ  | КНДР   |

К группе А относится большинство наиболее развитых стран мира – США, Китай, Великобритания, ряд стран ЕС. Хотя они и не выделяют информационные технологии как наиболее приоритетную для себя сферу в ГЧП, в то же время не существует практически никаких законных препятствий для нормального развития ИТ по данной форме сотрудничества. В связи с отсутствием федерального закона о ГЧП правовая система в таких государствах децентрализована, сделки совершаются в соответствии с основными законами о государственных контрактах. Однако при этом некоторые особенности организации ГЧП могут

разниться от региона к региону, хотя обычно речь идет о более популярных для ГЧП сферах – социальной и транспортной. В целом особенностей для ИТ-сферы в региональных законах стран из группы А немного. На самом деле такое положение дел выглядит логичным – большинство стран группы А уже не нуждаются во внедрении таких простых для современного мира вещей, как электронное правительство, и проявляют интерес к сфере ИКТ в плане применения высоких технологий, быстрое развитие которых началось лишь в последние годы. Возможно, в будущем это каким-то образом отразится в законах, подобно



тому как сейчас в ряде стран (например, Германии или Великобритании) особо оговорены условия партнерства в сфере строительства и эксплуатации автомобильных дорог.

Группа Б включает в себя самые разные страны, какая-либо зависимость от уровня экономического развития здесь отсутствует. Сюда относятся, к примеру, Россия, Южная Корея, Япония, Швейцария, Колумбия, Ливан и еще множество стран, а также регионов (например, Республика Сербская в составе Боснии и Герцеговины или частично признанное Косово). Эту группу объединяет факт отдельного упоминания сферы ИТ в законах, связанных с ГЧП.

ГЧП в Японии регулируется законом о частной финансовой инициативе [17]. Применяется в том числе при реализации проектов в сфере ИТ, каких-либо серьезных особенностей и/или ограничений для нее не существует. Япония известна запуском в 2019 г. концепций «Умный город» и «Мобильность как услуга», которые реализуются в 141 муниципалитете на основе ГЧП. Обе концепции направлены на расширение использования ИКТ в обществе, обмена информацией с общественностью и улучшение качества государственных услуг [18]. Столь массовое распространение данной концепции и отсутствие законодательных ограничений позволяют ожидать увеличения количества ГЧП-проектов в ИТ-сфере в ближайшие годы.

Швейцария известна своим законом о поощрении использования информационных технологий в школах от 2001 г. [19], принятие которого позволило реализовать крупный ГЧП-проект по подключению школ к сети Интернет и массовому внедрению ИКТ в образовательный процесс. Столь ранняя дата начала применения ГЧП в ИКТ свидетельствует о высокой заинтересованности в новых технологиях.

В Южной Корее, а также в остальных ранее упомянутых странах и государственных образованиях существует четкий перечень отраслей, в отношении которых можно использовать модель ГЧП, и сфера ИТ включена в данный список, что говорит о заинтересованности государств в развитии информационных технологий.

Обратная картина складывается в группе В. В таких странах развитие ГЧП в ИТ явно затормаживается действующим законодательством. Причин тому может быть несколько: незаинтересованность в развитии ИТ в целом, стремление сохранить государственную монополию на ИТ-продукцию в государственном секторе в целях соблюдения информационной безопасности и ряд других причин. К таким странам относится, к примеру, Украина – здесь принят общий закон о ГЧП,

который содержит перечень сфер, где данный вид сотрудничества может применяться, однако ИТ среди них нет. В законе присутствует оговорка, что «по решению публичного партнера» ГЧП может осуществляться и в других видах деятельности, однако отсутствие ИТ в перечне доступных сфер в любом случае негативно влияет на распространение формы ГЧП в ИТ-проектах.

К этой группе стран еще совсем недавно можно было бы отнести ранее упомянутые Россию и Колумбию. Однако в российском законодательстве по-прежнему актуальна проблема невозможности заключения ГЧП в ИТ на муниципальном уровне (что серьезно контрастирует с ситуацией в развитых странах группы А, где как раз на региональном и муниципальном уровнях может совершаться большинство сделок), что не позволяет полноценно отнести Россию к группе Б.

И к последней группе относятся те страны, в которых говорить о развитии ГЧП в ИТ не приходится вообще. Это в большинстве развивающиеся страны мира, а также те страны, где потенциальные частные партнеры отсутствуют как класс, например КНДР. Хотя страна и реализует на своей территории достаточно глобальные ИТ-проекты (национальная интрасеть Кванмен), говорить о каком-либо участии частных партнеров в данном случае не приходится. На текущий момент нет какой-либо необходимости отдельно изучать опыт стран группы Г.

## Результаты

Среди рассмотренных законов российские выделяются сравнительно большей конкретикой в отношении ИТ-проектов, однако это далеко не всегда идет во благо, создавая искусственные ограничения для развития. В целом, в законах были найдены следующие особенности:

- наличие прямого запрета на заключение соглашений о муниципально-частном партнерстве в сфере ИКТ в России. При этом для подавляющего большинства других стран эта особенность не будет актуальной, более того – муниципальный и региональный уровни обычно являются наиболее активными участниками ГЧП;

- допустимо использование ИТ-объектов в качестве составной части проектов с иной отраслевой принадлежностью;

- перевод ИТ-объекта с одного языка на другой не может являться предметом соглашения в России. За рубежом подобных примеров выявлено не было;

- в России частным партнером не может являться иностранный инвестор или же российское лицо, на решение которого могут оказывать воздействие иностранные государства. В ряде других стран также существуют подобные ограничения;



– особое внимание к необходимости соблюдения правил защиты персональных данных и кибербезопасности в целом;

– необходимость обеспечения в законах защиты прав интеллектуальной собственности, которые являются результатом проекта;

– во многих странах существуют свои подходы к определениям и терминологии – почти нет каких-либо общих понятий.

Наиболее остро назрела необходимость появления в законодательстве возможности заключать соглашения муниципально-частного партнерства (далее – МЧП). Это та проблема, которую необходимо решить уже в ближайшее время для содействия выполнению Национальной программы «Цифровая экономика», задачи которой ориентированы в том числе и на муниципальные образования.

Отсутствие действий со стороны государства в этом направлении может уже в ближайшей перспективе привести к негативным последствиям:

– еще большее ослабление конкуренции за право выполнения проектов – муниципалитеты в любом случае будут пользоваться услугами частного бизнеса, так как поставленные федеральным правительством задачи необходимо решать. Однако вместо МЧП они будут пользоваться менее эффективной моделью государственных закупок, где критерии отбора поставщика более простые (во главу угла ставится исключительно стоимость), а полноценный контроль на этапе эксплуатации фактически отсутствует;

– по указанным выше причинам вероятно усиление монополий на ИТ-рынке, что неизбежно приведет к ухудшению качества услуг и замедлению прогресса в условиях отсутствия конкуренции на внутреннем рынке и закрытости российского ИТ-рынка для зарубежных компаний;

– замедление роста ИТ «на местах» – участие региональных компаний в реализации ГЧП-проектов на сегодня маловероятно. При этом в регионах существует большое количество средних по размеру, но стабильных ИТ-компаний, которые могли бы поспособствовать достижению целей собственного города или региона с применением модели ГЧП/МЧП, но не могут полноценно делать это из-за ограничений, при этом для выхода на федеральный уровень такие компании недостаточно сильны.

Учет обозначенных проблем при совершенствовании законов о ГЧП позволит повысить результативность взаимодействия бизнеса и власти в рамках рассмотренных форм сотрудничества, снизить риски для обеих сторон, повысить интерес к подобным проектам со стороны частного

бизнеса, увеличить объемы финансирования в ИТ-сферу в рамках национальной программы по цифровизации экономики.

## Список литературы

1. О концессионных соглашениях : федер. закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. I–II), ст. 3126 ; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5179.
2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. 1), ст. 4350; 2021 № 27 (ч. I), ст. 5179.
3. ГЧП в ИТ : новые возможности // Фонд развития Интернет-инициатив. 2018. 40 с. URL: [https://www.iidf.ru/upload/images\\_articles/Concession\\_IT\\_iidf\\_ppu.pdf](https://www.iidf.ru/upload/images_articles/Concession_IT_iidf_ppu.pdf) (дата обращения: 01.06.2021).
4. ИТ-системы станут объектами ГЧП и концесий // Invest Future Digital-media для инвесторов. URL: <https://investfuture.ru/news/id/it-sistemy-stanut-obektami-gchp-i-koncessiy> (дата обращения: 01.06.2021).
5. Нормативное регулирование цифровой среды // Министерство экономического развития Российской Федерации : [сайт]. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe\\_upravlenie/normativnoe\\_regulirovanie\\_cifrovoy\\_sredy/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/) (дата обращения: 01.06.2021).
6. О внесении изменений в статью 33.1 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 26.07.2019 № 238-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30, ст. 4140.
7. Подписан закон о передаче частному партнеру исключительных прав на ИТ-объекты ГЧП // Цифровая Россия – D.Russia.ru. URL: <https://d-russia.ru/podpisan-zakon-o-peredache-chastnomu-partnyoru-isklyuchitelnyh-prav-na-it-obekty-gchp.html> (дата обращения: 01.06.2021).
8. ГЧП в ИТ на муниципальном уровне // P&P Unity. URL: <http://ppunity.ru/blog/122> (дата обращения: 01.06.2021).
9. Index Mundi : Public-private partnerships investment in ICT. URL: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/IE.PPN.ICTI.CD> (дата обращения: 01.06.2021).
10. UNCITRAL Legislative Guide on Public-Private Partnerships. United Nations. Vienna. 2020. 285 p.
11. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. OECD. 2012. 28 p.



12. Guidebook on PPP Frameworks in APEC Region. APEC, 2015. 164 p.
13. European Commission. Strategy. Shaping Europe's digital future. Policy. Public Private Partnerships // Digital-single-market. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships> (дата обращения: 01.06.2021).
14. Shaping Europe's digital future // European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-procurement> (дата обращения: 01.06.2021).
15. О мерах по обеспечению высокого общего уровня безопасности сети и информационных систем в Европейском Союзе : Директива (ЕС) 2016/1148 Европейского Парламента и Совета от 06.07.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj> (дата обращения: 01.06.2021).
16. Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No. 526/2013 (Cybersecurity Act) The EU Cybersecurity Act Regulation (EU) 2019/881 on ENISA and on information and communications technology cybersecurity certification // Official Journal of the European Union, 7.6.2019. L 151/15. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881&from=EN> (дата обращения: 01.06.2021).
17. The Act on Promotion of Private Finance Initiative (PFI) (Act № 117 of 1999) // CAS (секретариат Кабинета министров Японии). URL: <http://www.cas.go.jp/jp/sei-saku/hourei/data/pfi.pdf> (дата обращения: 01.06.2021).
18. The Public-Private Partnership Law Review – Edition 6 JAPAN. URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnership-law-review-edition-6/1225134/japan> (дата обращения: 01.06.2021).
19. Loi fédérale sur l'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les écoles du 14 décembre 2001 // L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse. URL: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20010051> (дата обращения: 01.06.2021).
3. PPP in IT: New opportunities. *Fond razvitiya Internet-initiativ* (Foundation for the Development of Internet Initiatives). 2018. 40 p. Available at: [https://www.iidf.ru/upload/images\\_articles/Concession\\_IT\\_iidf\\_ppu.pdf](https://www.iidf.ru/upload/images_articles/Concession_IT_iidf_ppu.pdf) (accessed 1 June 2021) (in Russian).
4. IT systems will become objects of PPP and concessions. *Invest Future Digital-media dlya investorov* (Invest Future Digital-media for investors). Available at: <https://investfuture.ru/news/id/it-sistemy-stanut-obektami-gchp-i-koncessiy> (accessed 1 June 2021) (in Russian).
5. Normative regulation of the digital environment. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii* (Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Site). Available at: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe\\_upravlenie/normativnoe\\_regulirovanie\\_cifrovoy\\_sredy/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/) (accessed 1 June 2021) (in Russian).
6. On amendments to article 33.1 of the Federal Law “On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation” and certain legislative acts of the Russian Federation. Federal Law 238-FZ of 26.07.2019. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2019 no. 30, art. 4140 (in Russian).
7. A law on the transfer of exclusive rights to IT-objects of PPP to a private partner was signed. *Tsifrovaya Rossiya – D.Russia.ru* (Digital Russia – D.Russia.ru). Available at: <https://d-russia.ru/podpisan-zakon-o-peredache-chastnomu-partnyoru-isklyuchitelnyh-prav-na-it-obekty-gchp.html> (accessed 1 June 2021) (in Russian).
8. PPP in IT at the municipal level. *P&P Unity*. Available at: <http://ppunity.ru/blog/122> (accessed 1 June 2021) (in Russian).
9. *Index Mundi: Public-private partnerships investment in ICT*. Available at: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/IE.PPN.ICTI.CD> (accessed 1 June 2021).
10. *UNCITRAL Legislative Guide on Public-Private Partnerships*. United Nations. Vienna, 2020. 285 p.
11. *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. OECD, 2012. 28 p.
12. *Guidebook on PPP Frameworks in APEC Region*. APEC, 2015. 164 p.
13. European Commission. Strategy. Shaping Europe's digital future. Policy. Public Private Partnerships. *Digital-single-market*. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships> (accessed 1 June 2021).
14. Shaping Europe's digital future. *European Commission*. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-procurement> (accessed 1 June 2021).
15. *On measures to ensure a high overall level of security of networks and information systems in the European Union*. Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 06.07.2016. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj> (accessed 1 June 2021).

## References

1. On concession agreements. Federal Law 115-FZ of 21.07.2005 (an edition of 02.07.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 30 (pt. I–III), art. 3126; 2021, no. 27 (pt. I), art. 5179 (in Russian).
2. On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation. Federal Law 224-FZ of 13.07.2015 (an edition of 02.07.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015, no. 29 (pt. I), art. 4350; 2021, no. 27 (pt. I), art. 5179 (in Russian).



16. Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) The EU Cybersecurity Act Regulation (EU) 2019/881 on ENISA and on information and communications technology cybersecurity certification. *Official Journal of the European Union*, 7.6.2019. L 151/15. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881&from=EN> (accessed 1 June 2021).
17. The Act on Promotion of Private Finance Initiative (PFI) (Act № 117 of 1999). CAS. Available at: <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/pfi.pdf> (accessed 1 June 2021).
18. *The Public-Private Partnership Law Review – Edition 6 JAPAN*. Available at: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnership-law-review-edition-6/1225134/japan> (accessed 1 June 2021).
19. Loi fédérale sur l’encouragement de l’utilisation des technologies de l’information et de la communication dans les écoles du 14 décembre 2001. *L’Assemblée fédérale – Le Parlement suisse*. Available at: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20010051> (accessed 1 June 2021).

Поступила в редакцию 23.07.2021; одобрена после рецензирования 06.09.2021; принята к публикации 16.09.2021  
The article was submitted 23.07.2021; approved after reviewing 06.09.2021; accepted for publication 16.09.2021