АНАЛИЗ ПРОЕКТОВ ФОТОВИДЕОФИКСАЦИИ И ВЕСОГАБАРИТНОГО КОНТРОЛЯ (ВГК)

ГЧП.РФ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Рассмотрены примеры крупных проектов фотовидеофиксации и весогабаритного контроля инициированные в 2014-2016г.г.

#ФОТОВИДЕОФИКСАЦИЯ #КОНЦЕССИЯ

Основные сокращения и аббревиатуры

Система ФВФ	Система ФотоВидеоФиксации дорожных правонарушений
АСВГК (ВГК)	Автоматизированная Система ВесоГабаритного Контроля
44-ФЗ	Основной закон в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.
223-ФЗ	Основной закон о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц используемый бюджетными дочками
115-ФЗ	Федеральный закон о концессионных соглашениях
224-ФЗ	Федеральный закон о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в российской федерации
39-ФЗ	Федеральный закон об инвестиционной деятельности в российской федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений
Концессионное соглашение	Концессия — это вид договора о создании инвестором объекта недвижимого имущества в государственную собственность с передачей обратно инвестору (концессионеру) для эксплуатации на возмездной основе.
ФОИВ	Федеральный орган исполнительной власти

Казалось бы, давно утихли споры по поводу эффективности концессий как таковых и законодательно закреплена возможность применения ГЧП механизмов в проектах

фотовидеофиксации.

Однако экономическая эффективность реализации проектов и статистика успехов и разочарований требует более подробного анализа. Сомнения высказанные в ФОИВ двух довольно прогрессивных с инвестиционной точки зрения регионах и стали одной из

причин появления данного обзора.

Следуя нашей миссии мы проанализировали, пожалуй, самый инвестпривлекательный и конкурентный сегмент рынка в попытке оценить в целом итоги проектов. Заметим, что с учетом последних изменений в Бюджетный кодекс собранные штрафы направляются в дорожные фонды и могут быть потрачены исключительно по целевому назначению, что, несомненно, еще более позитивно скажется на информационном фоне данных проектов.

Следует заметить, что ведущие СМИ уделяют достаточно много внимания данной теме при этом не всегда корректно понимая ситуацию на достаточно развитом и конкурентном рынке, или зачастую оценивая ситуацию с ФВФ в ярко негативном ключе:

Частный бизнес растет на дорожных штрафах

https://www.kommersant.ru/doc/3593549

Коммерсант.ru®

Данный обзор подготовлен исследовательской группой ГЧП.РФтм для информирования участников рынка, федеральных и региональных органов исполнительной власти и муниципальных администраций. ГЧП.РФтм в предельно простой форме представило качественный анализ запущенных проектов (т.к сложно говорить об экономической эффективности в условиях ограниченности показателей в открытом доступе). В том числе нами была оценена успешность инвестиционных (39-ФЗ, 115-ФЗ, 224-ФЗ) и неинвестиционных (223-ФЗ, 44-ФЗ) механизмов и форматов проектов фотовидеофиксации и весогабаритного контроля.

Для корректности анализа использованы следующие предпосылки:

- Взят диапазон проектов с 2014г. по 2016 г. Так как предпроектная стадия и инвестиционная стадия таких проектов могут занять около 2 лет более поздние проекты могут не показать фактическое состояние в том числе подтвердить функциональность в рамках заложенной в соглашение финансовой модели
- Исследованы исключительно региональные проекты. Как показывает практика региональные проекты в ФВФ и ВГК более публичны и преимущественно конкурентнее
- Для более широкой номенклатуры взяты проекты, включающие и весогабаритный контроль (ВГК)

В качестве ключевых параметров для анализа выделили статус проекта, объем инвестиций, правовую схему реализации и текущий результат.

Обратимся к сводной таблице №1 - Проекты фотовидеофиксации на стадии эксплуатации (выборка по 2014-2016).

№	Название проекта	Регион	Годы	Статус проекта	Источники информации	Объем инвестиций	Постов стационарных передвижных	Постов весогабарит. контроля	ФЗ 44 / 115 / 224 / 39	Арбитражи / ФАС / иное	Результаты
1	Система обеспечения управления и контроля дорожного движения на территории Тульской области	Тульская область	2014-2019	Реализац.	Конкурсная документация, информация из СМИ	466,5 млн	90 стационарных	4	39-ФЗ (аренда с выкупом)	Реализатор: ООО «Связь Проект Бизнес». Источник: http://statref.ru/ref_mamermerpol.html ФАС – 39 – несоответствие формата торгов. Арбитраж Порядок выбора победителя http://sudact.ru/arbitral/doc/dO2tlkfP8G1 Инвестиционного соглашения и одновременно с ним, договора аренды Системы с правом последующего выкупа	Проект успешно реализуется. Финансовый результат для региона положительный.
2	Концессионное соглашение «О создании и эксплуатации элементов обустройства автомобильных дорог – системы комплексной безопасности дорожного движения – автоматизированного скоростного, весового и габаритного контроля транспортных средств на территории Рязанской области»	Рязанская область	2014-2027	Реализац.	Конкурсная документация, информация из СМИ	700 млн	78 постов	16 / 6	115-ФЗ	1 участник конкурса http://sudact.ru/arbitral/doc/3WxqTOG7h8W5/ Конечный заинтересант - «ВессоЛинк» Частный партнер: ЗАО «БДРО» (дочернее общество ЗАО УК «Интеллектуальный город».	Проект успешно реализуется. Финансовый результат для региона положительный.
3	Концессионное соглашение «О создании и эксплуатации элементов обустройства автомобильных дорог - Системы комплексной безопасности дорожного движения – автоматизированного скоростного, весового и габаритного контроля транспортных средств на территории Костромской области в рамках развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный регион»	Костромская область	2014	Реализац.	Конкурсная документация, информация из СМИ https://urlid.ru/blu4	414 млн	70 рубежей контроля (54 стационарных)	6/3	115-ФЗ	Ростелеком подал в ФАС https://kostroma.fas.gov.ru/solution/7713 Конечный заинтересант - «ВессоЛинк».	Проект успешно реализуется. Финансовый результат для региона положительный.
4	Концессионное соглашение «О создании и эксплуатации элементов обустройства автомобильных дорог - стационарных автоматических комплексов фото-видеофиксации нарушений правил дорожного движения и центра обработки данных на территории Удмуртской Республики»	Республика Удмуртия	2014	Приостановлен.	Конкурсная документация, информация из СМИ	**115-ФЗ, отмена конкурса, проблемы с КД, аналогичная ситуация по Дагестанскому конкурсу.** «Объект концессионного соглашения, на заключение которого организован рассматриваемый конкурс, не соответствует объектам концессионного соглашения, определенным статьей 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессионных соглашениях).»					
5	Комплексная система коллективной безопасности в Республике Северная Осетия-Алания «Безопасная Республика» (КСКБ)	Северная Осетия	2014-2020	Реализац, банкротство заказчика	Краткая информация из базы ГЧП-проектов https://urlid.ru/blu5	465.9 млн (общая сумма)	70 стационарных 18 передвижных		44 -ФЗ	Арбитраж http://sudact.ru/arbitral/doc/N9O4IFvWGaHm/ Недостаток средств регионального бюджета уже на стадии проектирования	Не состоялся
6	Концессионное соглашение в отношении элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования Волгоградской области - технологически связанных между собой объектов движимого и недвижимого имущества, составляющих комплексную систему безопасности дорожного движения, обеспечивающую видеоконтроль дорожной ситуации, фотовидеофиксацию нарушений правил дорожного движения, контроль перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов на территории Волгоградской Области	Волгоградская область	2015	Расторжение	Конкурсная документация https://urlid.ru/blu8	-	291 ФВФ + 150 (видеоконтроль) + 30 передвижные	25	115-ФЗ	Регион отказался заключаться с победителем не устроили условия КС. Арбитраж поддержал. Реализатор: ООО «СИСТЕМА ИНТЕГРАЦИЯ – ВЛГ».	Не состоялся
7	Концессионное соглашение в отношении создания и эксплуатации системы контроля безопасности дорожного движения в Московской области	Московская область	2015	Реализац.	Конкурсная документация, информация из СМИ	4943 млн	1055 + 150 передвижных	30 стац/20 моб https://urlid.ru/blu9	115-ФЗ	Сверх проект. Арбитражи. Реализуется. Победитель конкурса: ООО «МВС ГРУП»	Успешно. Вводится в эксплуатацию поэтапно с 2017 г. Поступления на декабрь 2017 - 337 млн. руб. (за полугодие). Выплаты концессионеру 250 млн.
8	Инвестиционное соглашение. Развитие системы фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения (аренда с выкупом)	Нижегородс-кая область	2015-2017	Эксплуатация	Конкурсная документация, информация из СМИ	257 млн + 250 млн. (Исходное значение 320 млн)	76	6/1 https://urlid.ru/blua	39-ФЗ (правовая форма не ясна)	Исполнитель ОАО «Ростелеком». Нет данных + Ростелеком по 39-ФЗ Безопасный город на 800 млн. Иск суда: https://www.kommersant.ru/doc/3751690	Проект реализуется успешно. Поэтапно продлевается через несколько конкурсов.
9	Создание и эксплуатация элементов обустройства автомобильных дорог, обеспечивающих безопасность дорожного движения на территории Ярославской области автоматизированной системы фото- и видеофиксации нарушений ПДД и системы мониторинга транспортного потока	Ярославская область	2015	Эксплуатация	Описание из базы ГЧП-проектов	300	26 стационарных (+30 камер видеонаблюдения)		115-ФЗ	Около 200 млн. год - поступление в бюджет	Успешно
10	Создание системы комплексной безопасности дорожного движения – автоматизированного скоростного, весового и габаритного контроля транспортных средств на территории Новосибирской области	Новосибирская область	2015	Эксплуатация	Информация из СМИ	-	130 стационарых (84 видеонаблюдения)	6/4	44-ФЗ	Богатый регион, решил вопрос с федеральными трассами. Победитель конкурса: ООО «ИНФОСЕРВИС».	Успешно. Поступления в бюджет превышают стоимость реализации проекта.
11	Создание системы комплексной безопасности дорожного движения – автоматизированного скоростного, весового и габаритного контроля транспортных средств на территории Новосибирской области	Новосибирская область	2015	Эксплуатация	Информация из СМИ	1,7 млрд	130 стационарых (84 видеонаблюдения)	6/4	44-ФЗ	Богатый регион, решил вопрос с федеральными трассами. Победитель конкурса: ООО «ИНФОСЕРВИС».	Успешно. Поступления в бюджет превышают стоимость реализации проекта.
12	Развитие системы автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения	Республика Башкортостан	2015	Не состоялся	Описание из базы ГЧП-проектов	-	-	Точной информации нет	115-ФЗ	-	Не состоялся
13	Системы фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения	Новгородская область	2015	Реализация, расторжение	Информация из СМИ	730 млн	4 стац /34 передвиж		223-ФЗ	Суды, прокуратура. https://novgorod.fas.gov.ru/publications/14594 - УФАС оштрафовало Ростелеком на 60 млн руб.	Соглашение расторгнуто.
14	Проектирование, создание и эксплуатация автоматизированной системы видеоконтроля дорожной ситуации, фотовидеофиксации административных нарушений ПДД, контроля перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов на территории Астраханской области	Астраханская область	2016	Эксплуатация	Описание из базы ГЧП-проектов https://urlid.ru/blub	890 млн	148 (часть реконструкция + весогабарит)	5	115-ФЗ	Арбитраж (РСТ – МСП) Ростелеком реализатор. Проект как платная услуга (покупка штрафов). «РОСТЕЛЕКОМ» В ПАРТНЕРСТВЕ С AT CONSULTING СОЗДАЕТ В АСТРАХАНИ СИСТЕМУ «БЕЗОПАСНЫЙ РЕГИОН»: https://urlid.ru/bluc	Только сдано в эксплуатацию. Плановые поступления около 8 млрд. руб за 12 лет.

1 Технологическое наполнение в проектах фотовидеофиксации и весогабаритного контроля

Следует заметить, что единой классической «коробочной» версии проекта фотовидеофиксации не существует. Зачастую проекты фотовидеофиксации и ВГК структурируются совместно и являются частью других более крупных проектов с различным функционалом таких как: «Безопасные качественные дороги», «Безопасный регион», «Безопасный город» и.т.д. Из-за этого крайне сложно, а зачастую невозможно оценивать экономическую эффективность проекта отдельно проекта фотовидеофиксации (или ВГК) и сравнивать достигнутые регионами результаты.

На экспертном уровне в том числе с учетом анализа примеров реализации из Таблицы №1 можно выделить следующие типовые варианты технологического наполнение по внедренным системам:

А) отдельный инвестпроект фотовидеофиксации

По умолчанию обладает максимальной экономической эффективностью, которая дополнительно увеличивается при:

- Слабой насыщенности региона рубежами ФВФ (стационарными и передвижными)
- Наличии действующего ЦОДД
- Обеспеченностью мест подключения рубежей электросетями и сетями связи

Данные проекты привлекают максимальное число участников, конкурентны и при этом сопровождаются многочисленными жалобами как в адрес друг друга, так и в адрес публичной стороны.

Б) отдельный инвестпроект весогабаритного контроля (ВГК)

По умолчанию такой проект считается нерентабельным. Построение, поддержание эксплуатационных характеристик и обслуживание поста ВГК гораздо более затратный процесс по сравнению с рубежом фотовидеофиксации. Казалось бы, разница в стоимости строительства должна компенсироваться кратной разницей в штрафах. Для юридических лиц она составляет 150 тыс. руб. за превышение веса до 10% и до 300 тыс. руб. при перегрузе свыше 10%, но успешному процессу внедрения препятствует несколько факторов:

Социальный фактор для малых частных перевозчиков юр. лиц - это очень значительная сумма и активное силовое взимание таких штрафов может привести к социальному взрыву. При этом огромный разрыв в размере штрафов для физического и юридического лица не стимулирует физическое лицо (владельца большегруза) к исполнению законодательства

Штрафы за данный вид правонарушения с федеральной сети дорог, где трафик максимален, а качество дорожного покрытия позволяет быстрее и дешевле построить стационарный пост направляются в федеральный бюджет, что снижает заинтересованность региональных властей в поддержке проектов ВГК1

Зачастую местные перевозчики грузов глубоко интегрированы в экономическую элиту региона, аффилированы с контролирующими данный процесс федеральными органами, что также не способствует собираемости

В) единый проект фотовидеофиксация, ВГК, видеонаблюдение и.т.п.

Объединение проектов ФВФ, ВГК и других систем безопасности на практике встречается довольно часто и обусловлено следующими позитивными и негативными мотивами:

- Повышение экономической эффективности проекта за счет единого ЦОДД (см. пример объединения инфраструктуры федерального Платона и АСВГК - Администратором РТИТС https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/12/19/789802-gosudarstvo-zaplatit-operatoru-platona)
- Повышение экономической эффективности проекта за счет единой уже построенной инфраструктуры (рамки, связь, энергоснабжение и.т.п)
- Стремление продемонстрировать финансово позитивный результат проекта в целом за счет отдельных частей (ВГК за счет фотовидеофиксации)
- Уменьшение загрузки по администрированию проектов в рамках объединения и передачи значительного объема функций концессионеру.

Однако такое объединение несет в себе зачастую и негативные последствия. Усложнение системы, добавление технологически иных систем (упрощенно - «асфальта к видеокамерам») ведет к сужению числа потенциальных подрядчиков – участников конкурса, увеличивает риски оспаривания такого объединения в том числе со стороны ФАС, усложняет оценку эффективности проекта. На технологически сложные конкурсы (или наоборот слишком неструктурированные, как в Великом Новгороде) зачастую приходит только один потенциальный концессионер (подрядчик, исполнитель) и процесс отбора неконкурентен.

2 Законодательная база проектов фотовидеофиксации и весогабаритного контроля

Несмотря на достаточно исторический рассматриваемый временной интервал старта проектов (2014-2016) по используемой законодательной базе лидерами, как и сейчас, являются концессионные соглашения. Оценим подробно долю проектов, которые вошли в инвестиционную стадию (т.е началась реализация) по используемым правовым форматам и достигнутым результатам.

Таблица №2. Предпочтительная законодательная база проектов 2014-2016

Вид соглашения (законодательная база)	Общее число проектов	Успешных проектов
Концессионные соглашения - 115-ФЗ	5	5
Инвестиционное соглашение - 39-ФЗ	2	2
Соглашение о ГЧП – 224-ФЗ	0	0
Закупки 44-ФЗ	2	2
Закупки 223-ФЗ	1	0

Приведенная таблица подтверждает тенденцию использования инструментария концессионных соглашений при реализации проектов на интервале 2014- 2016 гг.. Экспертная оценка ГЧП.РФ предполагает усиление данной тенденции и далее в том числе расширение ее использования на муниципальном уровне. Соотношение Концессионных соглашений и соглашений по 44-ФЗ отражает, прежде всего, эту основную тенденцию рынка, основанную на недостатке денег в региональных и муниципальных бюджетах.

идущих по пути использования прямых закупок 44-ФЗ, характерна попытка постепенно нарастить количество используемых камер за счет штрафов. Это приводит и к слабой региональной динамике по снижению смертности от ДТП и к низким темпам пополнения доходной части дорожного фонда региона. При механизмах госзакупки публичная сторона берет на себя проектирование, развёртывание и обслуживание данной системы, либо поочередно отыгрывает эти процедуры на многочисленных зачастую не очень эффективных конкурсах.

Отдельно стоит заметить проекты реализуемые в формате инвестсоглашения. Юридическая смелость и нестандартность такого подхода широко обсуждалась рынком. При этом очевидно, исторически применяемые «схемы» с использованием инструментария 39-ФЗ будут встречаться все реже, так как несмотря на очевидные преимущества в виде:

- Открытого списка условий (в ом числе существенны) соглашения
- Возможности произвольного формирования конкурсной документации
- Широких возможностей по формированию взаимных обязательств региона и инвестора

Обладают целым рядом серьезных недостатков, несущих риски для всех сторон:

- «древность» и крайне декларативный характер 39-ФЗ по мнению многих участников рынка (к которому ГЧП.РФ присоединяется) не позволяет в достаточной мере защитить права инвестора. Риск расторжения, неисполнения обязательств публичной стороной отпугивает профессиональных участников от такого структурирования. Более того, на рынке есть уже заключенные (по 39-ФЗ) соглашения в дорожной сфере, которые не могут найти банковское финансирование на вполне достойные (по финансовым показателям) соглашения.

- второй серьезной проблемой является проверка обоснованности принимаемых на себя публичной стороной в рамках 39-ФЗ обязательств со стороны контролирующих и проверяющих органов. Риски признания превышения полномочий при подписании контрактов

Все это не позволяет рассматривать данную ветвь (39-ФЗ), как перспективную и рекомендовать к применению. Аналогичным трудно представить ситуацию использования 224-ФЗ для структурирования данной сделки. Реализация по 224-ФЗ относительно 115-ФЗ более рискована, трудозатратна и не несет очевидных преимуществ. Единственный проект реализованный по 223-ФЗ (Великий Новгород) принес огромный репутационный и финансовый ущерб, широко описан в СМИ и сам по себе является примером того как проекты не надо делать. Таким образом, фактически остаются две прошедшие временем законодательные базы для проектов ФВФ И ВГК: инвестиционная (115-ФЗ концессия) и закупки (44-ФЗ).

Среди несостоявшихся проектов концессионные соглашения - также лидер. При этом часть проектов не состоялись по причине несовершенства законодательства в период подготовки документации. Однако несостоявшиеся проекты по 115-ФЗ (например проект в республике Удмуртия) не несут рисков для публичной стороны (кроме репутационных), что фактически приравнивает по надежности этот формат к 44-ФЗ добавляя гибкости и кратно масштабируя

3 Объем инвестиций и объем поступлений в бюджет в проектах фотовидеофиксации и весогабаритного контроля

Как можно видеть из таблицы N1. объем инвестиций проектов ФВФ И ВГК находится в очень широком диапазоне от 300 млн руб. до 5 млрд руб. Тем не менее, вне зависимости от законодательного формата, подавляющее большинство проектов показывают положительные экономические результаты для региона и значительно снижают количество ДТП. К сожалению, режим коммерческой тайны не позволяет сравнить концессионные соглашения по результатам финансово-хозяйственной деятельности концессионера, но и по открытым материалам можно говорить о «рентабельности для региона» подавляющего большинства проектов. Отдельно можно сравнить объемы поступлений в бюджет по сравнению с объемом инвестиций. Например, штрафы в региональный бюджет Тульской области уже по состоянию на декабрь 2015г. составили 395 млн руб. что составило около 85% объема инвестиций.

ДТП только за 9 месяцев 2015 года снизилось на 13%. Обновленная система фотовидеофиксации Нижегородской области сгенерировала штрафов на 254 млн руб. только в первом квартале 2018 года, что с учетом собираемости (около 75%) составит не менее 760 млн за 2018 год. При этом только часть введенной в эксплуатацию системы, создаваемой в Московской области уже сгенерировала 337 млн руб доходов. Так что, если в вашем регионе, муниципалитете еще не развита сеть фотовидеофиксации самое время запускать проект. При планировании рекомендуем обратить внимание на 7 заповедей успешного инвестиционного проекта. Заметим, что Концессия инструмент достаточно тонкий, сложный и в правильном варианте не бесплатный для региона, хотя текущее законодательство и позволяет переложить финансовые затраты на подготовку проекта на инвестора.

Грамотная подготовка концессионного конкурса по фотовидеофиксации и ВГК и качественная защита региона приведет к быстрому наполнению бюджета региона, более качественному и корректному собиранию штрафов, к меньшим бюджетным расходам на концессионера и большей безопасности для подписанта проекта с публичной стороны. А инвестор свои интересы в проекте защитит всегда, или не придет, что тоже бывает. Типовые ошибки региона можете посмотреть на страницах нашего сайта. И при запуске любого концессионного проекта, особенно самостоятельном настоятельно рекомендуем вспомнить великого М.Ж:

Вам повезло. Специалист, который лечит, в отъезде но есть второй - не хуже. Лучше договориться лично. Хотя можно и по направлению.
У нас только по прописке Хотя можно пройти и так.
Лечение стоит дорого, но можно и не платить.
Поэтому я вам советую подождать специалиста, договориться с нянечкой и заплатить. Но можно этого и не делать.
Если вас не интересует результат...