

# ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ РЕАЛИЗАЦИИ ГЧП И КОНЦЕССИОННЫХ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И СВЯЗИ

ИНИЦИАТОРЫ  HYPERION YOU & PARTNERS

ПРИ ПОДДЕРЖКЕ



фрпп

ЭКОНОМИКА

Data Economy  
Russia 2024

# Обзор текущего состояния рынка

# Актуальность и задачи Исследования

## Актуальность Исследования:

- 29 июня 2018 года Президент Российской Федерации подписал 173-ФЗ, который дополнил перечень объектов концессионных и соглашений о ГЧП объектами ИТ
- ГЧП является одним из базовых механизмов привлечения внебюджетного финансирования для реализации национальной программы «Цифровая экономика»
- В настоящее время открывается огромный рынок проектов в сфере информационных технологий и связи, которые будут структурированы с использованием принципиально новых моделей
- Со стороны субъектов РФ существует объективный запрос на разъяснение положений вступившего в силу законодательства и возможных бизнес-моделей

## Основные задачи Исследования:

- Разъяснение содержания и порядка применения принятого законодательства
- Оценка планов субъектов РФ по реализации проектов в сфере ИТ (ГЧП и концессия)
- Анализ законодательных и институциональных ограничений реализации таких проектов
- Создание для регионов понятных алгоритмов реализации концессионных и ГЧП-проектов в сфере ИТ
- Оценка уровня готовности регионов рассматривать инвестиционные инициативы в сфере ИТ
- Разработка методологии для подготовки в будущем рейтинга инвестиционной привлекательности регионов для реализации ГЧП и концессионных проектов в сфере ИТ

## Основные изменения, внесенные 173-ФЗ

173-ФЗ включил объекты ИТ в перечень объектов, в отношении которых можно заключать концессионные соглашения и соглашения о ГЧП:

- Программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ)
- Базы данных
- Информационные системы, в том числе государственные информационные системы (ГИС)
- Сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или других информационно-телекоммуникационных сетях (далее – сайты)
- Объекты ИТ и имущество, технологически связанное с одним или несколькими такими объектами и предназначенное для обеспечения их функционирования или осуществления иной деятельности
- 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)

# Ключевые сферы реализации ГЧП и концессионных проектов в сфере ИТ

На данный момент есть интерес со стороны региональных органов власти и органов местного самоуправления в структурировании проектов с использованием моделей ГЧП по следующим направлениям:

*Жилищно-коммунальное хозяйство:*

- модернизация уличного городского освещения
- внедрение региональных систем ресурсосбережения, включая оснащение бюджетных учреждений приборами учета энергоресурсов, автоматизированными индивидуальными тепловыми пунктами и др.
- оснащение системами ресурсосбережения социальных объектов, включая системы «умный свет», «умная кухня» и др.

*Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов:*

- автоматизация процессов сбора, вывоза и сортировки бытовых отходов

*Общественная безопасность:*

- создание АПК «Безопасный город»
- внедрение систем видеонаблюдения за общественными пространствами

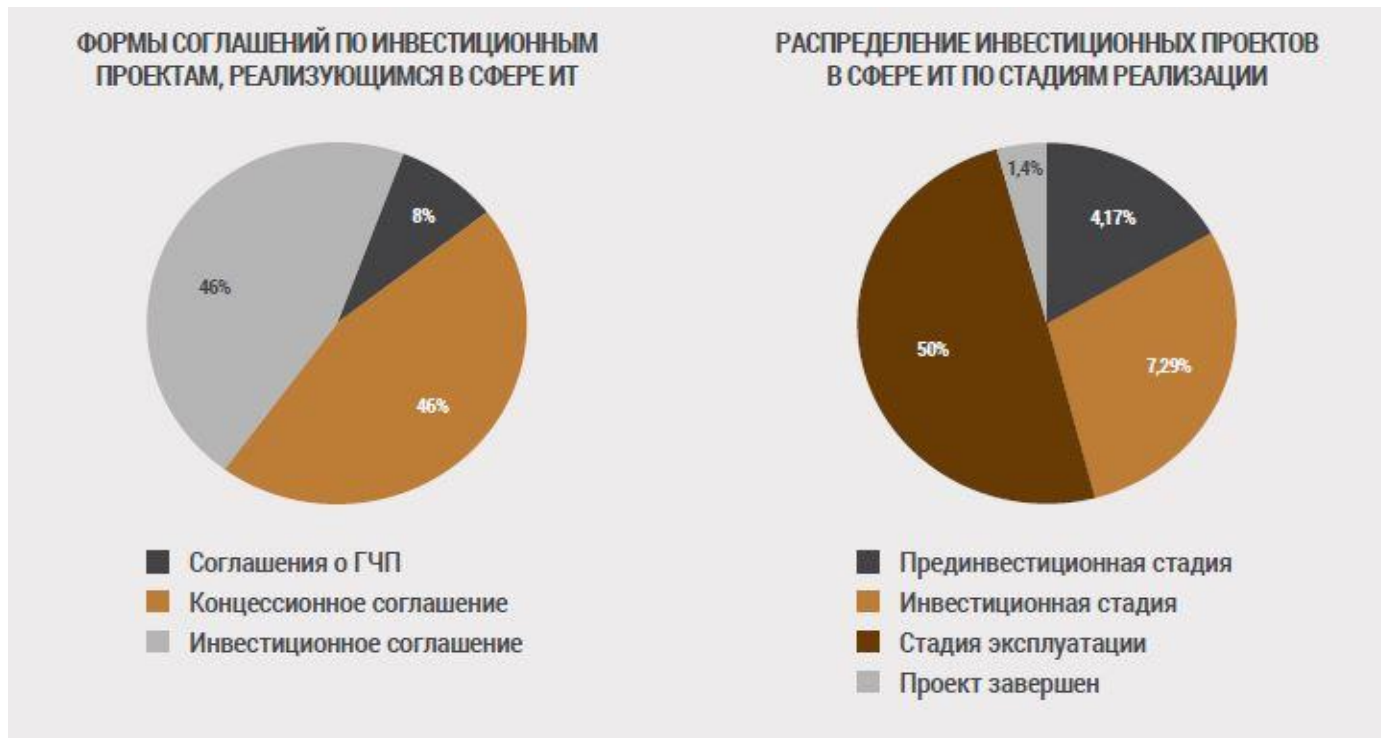
*Транспорт, улично-дорожная сеть и перевозки:*

- внедрение интеллектуальных транспортных систем
- «Умные остановки»
- организация управления платным парковочным пространством
- создание и модернизация систем ФВФ нарушений правил дорожного движения
- внедрение систем контроля за движением тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств

*Социальная сфера:*

- «Цифровое здравоохранение»
- создание общегородской или региональной системы «Цифровая школа»
- развитие регионального туристического портала

## Распределение инвестиционных проектов по формам и стадиям реализации



## Сравнения количества инвестиционных проектов и объема инвестиций в них по годам





# Региональные аспекты реализации ГЧП и концессионных проектов в сфере ИТ



## Проблемные вопросы (часть 1)

В ходе практического взаимодействия авторов данного Исследования с региональными органами власти, неоднократно озвучивался ряд ключевых проблем, которые возникают у регионов при заключении или структурировании концессионных соглашений или соглашений о ГЧП, включая:

- пробелы в регулировании порядка заключения концессионных соглашений и прямой запрет на заключение соглашений о ГЧП в отношении объектов ИТ на муниципальном уровне
- длительность процедур заключения соглашений
- отсутствие правоприменительной и судебной практики, либо ее неоднозначность
- невозможность централизации бюджета для реализации комплексного проекта по моделям ГЧП, т.к. бюджет на мероприятия по информатизации находится в ведении нескольких распорядителей бюджетных средств
- несовершенство платежных механизмов финансирования реализации концессионных проектов (отсутствие единого понимания содержания платы концедента, отсутствие нормативного закрепления возможности полного финансирования проектов со стороны публично-правового образования)
- невозможность включения условий о плате концедента при подаче частной инициативы в проект концессионного соглашения
- неоднозначная трактовка возможности публичного партнера возмещать в полном объеме затраты инвестора за счет бюджетных средств в рамках соглашения о ГЧП
- отсутствие однозначного законодательного регулирования применения механизма минимального гарантированного дохода

## Проблемные вопросы (часть 2)

- отсутствие регламентации порядка внесения изменений в утверждаемый регионом или муниципалитетом ежегодно до 1 февраля перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений
- недостаточная регламентация перечня требований, предъявляемых к основным участникам конкурса на заключение концессионного соглашения;
- несогласованность норм 115-ФЗ и Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ) в части возможности осуществления целевой эксплуатации бюджетных учреждений в рамках концессионного соглашения, без проведения конкурса на определение исполнителя по 44-ФЗ;
- невозможность получения концессионером возмещения после уплаты налога на добавленную стоимость, на инвестиционной фазе проекта;
- узкое (ограниченное) правовое регулирование вопросов изменения существенных условий концессионного соглашения;
- дополнительные риски и нагрузка на бюджет региона, в связи с необходимостью выполнять требование № 115-ФЗ о предоставлении гарантий концессионеру на случай изменения федерального законодательства в отношении налогов, зачисляемых в федеральный бюджет;
- отсутствие однозначного толкования и применения возможности заключения концессионного соглашения или соглашения о ГЧП с множественностью участников на стороне публично-правового образования;
- и другие.

## Ключевые направления доработки законодательства (в части 115-ФЗ)

### **Внесение изменений в Федеральный закон № 115-ФЗ:**

- дополнить статью 53.2 № 115-ФЗ порядком принятия решения о заключении концессионного соглашения в отношении муниципальных информационных систем
- определить возможность установления платы концедента в рамках механизма частной концессионной инициативы;
- установить запрет на изменение существенных условий проекта концессионного соглашения при переходе процесса заключения соглашения от частной инициативы к конкурсному отбору
- регламентировать порядок внесения изменений в утверждаемый перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений
- в статьи 42, 54 115-ФЗ включить другие возможные варианты обеспечения исполнения обязательств концессионера помимо банковских гарантий, страхования риска ответственности концессионера за нарушение обязательств по концессионному соглашению. Также необходимо определить четкие требования по банковским гарантиям, установить величину банковской гарантии в виде процентного значения от суммы обязательств концессионера по его расходам
- целесообразно предусмотреть механизм компенсации затрат, понесенных при подготовке частной инициативы в случае, если появляются другие желающие реализовать проект и объявляется конкурс. В частности, возможности включения в конкурсную документацию обязанность лица, с которым заключено концессионное соглашение, возместить лицу, выступившему с инициативой заключения концессионного соглашения, расходы на подготовку предложения о заключении концессионного соглашения

## Ключевые направления доработки законодательства (в части 224-ФЗ)

### Внесение изменений в Федеральный закон № 224-ФЗ:

- исключить запрет на заключение соглашений о ГЧП в отношении объектов ИТ на муниципальном уровне
- обеспечить однозначную трактовку возможности публичного партнера возмещать в полном объеме затраты инвестора за счет бюджетных средств и определения минимального объема доходов частного партнера от выполнения коммерческих услуг при реализации соглашений о ГЧП
- сократить предельный срок проведения оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества
- определить подход к регулированию применения механизма минимального гарантированного дохода
- внести изменение в 149-ФЗ, 152-ФЗ, подзаконные акты, приказы ФСТЭК, приказы отраслевых ОИВ, правовые акты субъектов РФ и ОМСУ, а именно урегулировать вопросы обработки персональных данных при передаче объекта ИТ, конкретизировать права операторов информационных систем, операторов хостинга передачи данных ИТ
- внести изменение в постановление Правительства РФ № 676 (в части уточнения порядка создания, эксплуатации и вывода из эксплуатации ГИС в рамках механизмов ГЧП)
- обеспечить синхронизацию терминологии и норм 224-ФЗ со связанным законодательством (Бюджетным кодексом, Налоговым кодексом, отраслевыми законами и др.)
- конкретизировать условия заключения соглашений в отношении нескольких объектов, с точки зрения соблюдения норм антимонопольного законодательства (статья 7 ФЗ № 224-ФЗ, статья 17 ФЗ № 135-ФЗ)

# Особенности подготовки и реализации проектов ГЧП в сфере ИТ

## Особенности подготовки и реализации. Общая информация

- Права на результаты интеллектуальной деятельности в концессионных проектах и проектах ГЧП

Критерий	Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП
Исключительное право	по общему правилу у <b>концедента</b>	по общему правилу у <b>частного партнера</b>
Возможность принадлежности исключительного права другой стороне	+ в отношении отдельных результатов интеллектуальной деятельности, входящих в состав объекта соглашения	+
Наличие обязательств по передаче исключительного права на объект ИТ	-	+ у частного партнера публичному партнеру в случаях, установленных соглашением, а также если объем финансирования публичным партнером создания объекта либо рыночная стоимость передаваемых публичным партнером частному партнеру прав в совокупности превышают объем финансирования создания объекта соглашения частным партнером
Возможность отчуждения концессионером или частным партнером исключительного права на объект ИТ в составе объекта соглашения	-	+
Возможность залога прав на объект ИТ в составе объекта соглашения	-	+



# Особенности подготовки и реализации. Общая информация

## ■ Правовой режим имущества при реализации концессионных проектов и проектов ГЧП



Программы для ЭВМ



Базы данных



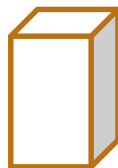
Информационные системы, в том числе ГИС



Сайты в сети «Интернет» и иных сетях



Технические средства



ЦОД

### Объект соглашения

**РИД и ТС, права использования (права владения и пользования) которых предоставляются концедентом или публичным партнером для создания объекта соглашения и включаются в состав объекта соглашения**

**Иные предоставляемые концедентом или публичным партнером по соглашению объекты**

### Иные РИД и ТС

- собственность/исключительное право концедента или частного партнера
- собственность/исключительное право концедента или публичного партнера или третьих лиц
- возможность отчуждения исключительного права публичным партнером частному партнеру на такие объекты – предмет изменения законодательства
- собственность/исключительное право концедента или публичного партнера или третьих лиц
- собственность/исключительное право концессионера или частного партнера или третьих лиц

## Особенности правового режима ГИС как объекта ИТ

Федеральный закон № 173-ФЗ меняет парадигму информатизации

---

Программное обеспечение как услуга

SaaS



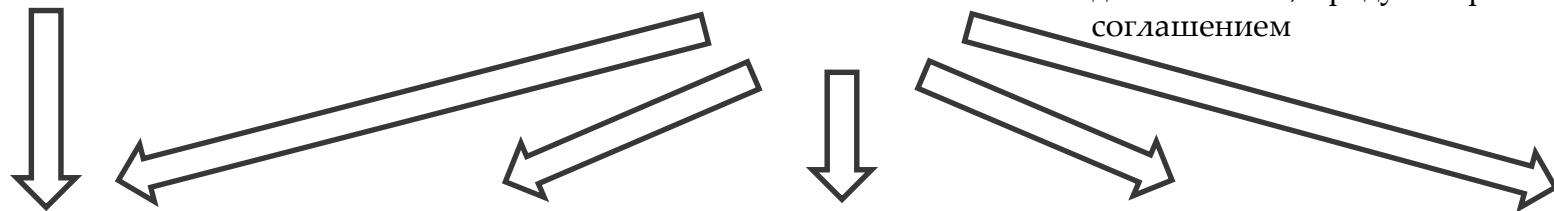
GISaaS

Государственная информационная система как услуга

## Особенности правового режима ГИС как объекта ИТ

GISaaS → GISaaS+

Использование ИС или совокупности ИС, в состав которых входят объекты ИТ, являющиеся объектами соглашения, для осуществления предпринимательской и иной деятельности, предусмотренной соглашением



Деятельность по соглашению

Базовый  
набор  
услуг

Услуги  
Market  
Place

Инфраструктурные  
услуги

Облачные  
услуги

Иные  
услуги

# Возможности коммерциализации

## Подписка (регулярные платежи)

Продажа доступа к содержанию проекта на определенный период времени. Особенности: высокая инертность подписчиков, прогнозируемый денежный поток, большой потенциал для перевода подписчиков на более дорогие тарифные планы, относительно редкие транзакции.

**Различают несколько моделей подписки:** Фриимиум (Freemium), тестирование, платный доступ (PayWall)

## Микротранзакции

Прямая модель монетизации, когда посетителю предлагается бесплатно пользоваться основным функционалом продукта неограниченное время, но также есть возможность по мере необходимости приобрести дополнительный функционал или контент, как правило, за небольшую плату. **Преимущество:** для определенных групп потребителей небольшие однократные покупки психологически комфортнее.

## Транзакционная модель

Монетизация основана на комиссионном вознаграждении от денежных транзакций между участниками сделки. Примеры – оператор электронных денежных средств, любые другие финансовые сервисы, обменные виртуальные биржи и Market Place, продающие не свои товары. Данная модель выгодна при серьезных оборотах (чтобы жить на 3-5% комиссии), либо меньших оборотах, но большей комиссии.

## Реклама

Косвенная модель коммерциализации, при которой владелец проекта получает доход не от посетителей, а от рекламодателей. Данная модель подразумевает показ рекламы на сайте или в приложении в разных формах: баннеры, текстовая, контекстная, видео и аудиореклама. Возможен заработок как на показе рекламы, так и на отказе от нее пользователем.

## Доступ к аналитике

Модель строится на предоставлении доступа к данным (Big Data) и инструментам анализа. Многие информационные системы собирают с пользователей информацию, которая может быть уникальной и востребованной бизнесом. В контексте ГЧП подразумевается предоставление государством инвесторам права обработки данных, получаемых ими при реализации ГЧП/концессионного проекта, в коммерческих целях.

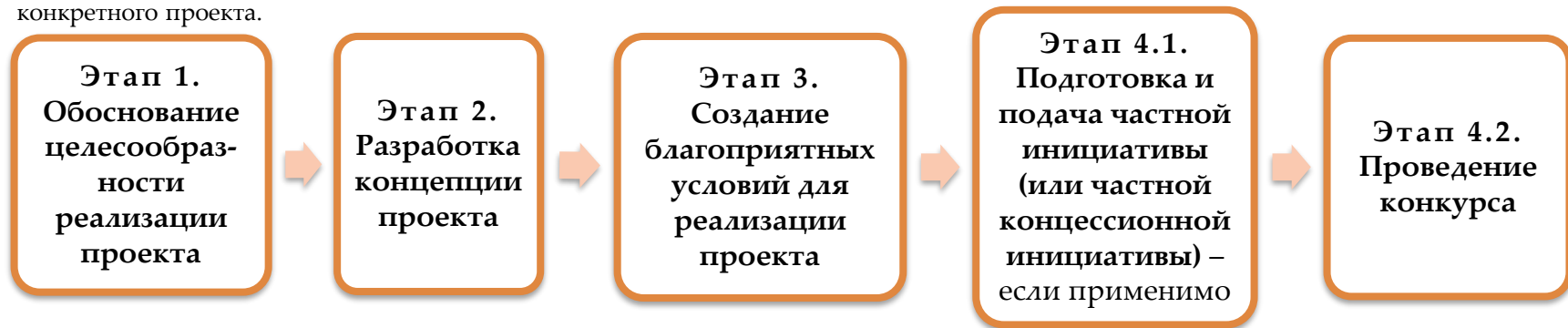
## Обработка данных и оказание услуг с использованием объектов ИТ

Обязательность	Легитимность	Возмездность	Порядок оказания	Степень обработки информации	Лицо, обрабатывающее информацию
<p>Оказание услуг может быть <b>обязательным</b> или <b>добровольным</b> для концессионера</p>	<p>Для правомерности оказания услуг может потребоваться <b>наличие разрешения, напр.:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>лицензии</b> на работу со сведениями, составляющими государственную тайну;</li> <li>• <b>согласие</b> субъекта персональных данных</li> <li>• <b>соглашение</b> о неразглашении коммерческой тайны</li> </ul>	<p>Услуги могут быть <b>платными</b> или же <b>оказываться безвозмездно</b> концессионером для других лиц (напр., с покрытием затрат на их оказание за счет платы концедента)</p>	<p>В соответствии с:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• концессионным <b>соглашением</b></li> <li>• <b>порядком</b>, определяемым концессионером (или по соглашению сторон <b>договора услуг</b>)</li> <li>• <b>порядком</b>, установленным <b>законодательством</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Первичная</b></li> <li>• Получаемая в результате обработки первичной информации, в том числе <b>агрегированная (обезличенная)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Оператор</b></li> <li>• Иное лицо, привлекаемое концессионером для обработки информации (<b>подрядчики</b>)</li> <li>• Лицо, которому концессионер оказывает услугу доступа к информации (<b>другие лица</b>)</li> </ul>

# Примерная последовательность действий по подготовке проекта

Для успешного заключения и реализации концессионного соглашения или соглашения о ГЧП в сфере ИТ, необходимо четко понимать порядок действий по подготовке и заключению соглашения.

**NB!** Конкретный перечень действий и этапов составляется в зависимости от юридических, финансовых, технических и иных параметров конкретного проекта.



## Рекомендованные этапы информационной работы при подготовке и реализации проекта ГЧП:

- Подготовка обоснования целесообразности реализации проекта
- Разработка стратегии информационного сопровождения проекта
- Формирование лояльных проекту групп влияния. Подготовка легенды, установление контактов, формирование «дорожной карты» действий
- Разработка и реализация мероприятий, направленных на продвижение проекта на рынке
- Информационное сопровождение реализации и эксплуатации проекта





## Этап 2 Исследования

## Этап 2 Исследования

---

### Задачи:

- Завершить опрос субъектов РФ на предмет проблематики структурирования проектов ГЧП и концессионных проектов в сфере ИТ
- Описать позицию бизнеса в части перспективных сфер и проблем при структурировании ГЧП и концессионных проектов в сфере ИТ
- Сформировать предложения по доработки законодательства в целях устранения барьеров
- Разработать методологию рейтинга регионов Российской Федерации по уровню развития цифровизации

Сроки: I-II кварталы 2019 г.

Распространение: ключевые ФОИВ в сфере информатизации и ГЧП, РОИВ

Приглашаем к участию!

## Авторы Исследования



### Зусман Евгения Валерьевна

Партнер консалтинговой  
компании You & Partners

Заместитель директора  
инвестиционного анализа  
ИСИЭЗ НИУ ВШЭ



### Щеглов Артур Игоревич

Основатель и управляющий  
партнер Стратегической  
группы «Гиперион»

Координатор  
Инфраструктурного клуба  
«Infraclub»



### Кострюкова Надежда Сергеевна

Директор проектов продуктового  
офиса «Умный город ПАО  
«Ростелеком»

Член рабочей группы  
«Инфраструктурного клуба» по  
вопросам реализации ГЧП проектов в  
сфере ИТ



### Туликов Алексей Викторович

Генеральный директор Ассоциации  
энергосервисных компаний –  
«РАЭСКО»

Директор по развитию  
законодательства в сфере ТЭК  
ФГБУ «РЭА» Минэнерго России



МОСКВА, УЛ. ЗОРГЕ 20 КОРП.2

+7 (495) 532-62-15

[INFO@HYPERION-SG.RU](mailto:INFO@HYPERION-SG.RU)

**[HYPERION-SG.RU](http://HYPERION-SG.RU)**

**YOU & PARTNERS**

МОСКВА, ТРЕХПРУДНЫЙ ПЕР. 9 СТР.2

БЦ «НА ТРЕХПРУДНОМ»

+7 (499) 673-07-03

[INFO@YOUANDPARTNERS.RU](mailto:INFO@YOUANDPARTNERS.RU)

**[YOUANDPARTNERS.RU](http://YOUANDPARTNERS.RU)**