

УДК 351.711:334.021

Н. В. Сергеева

ФГБОУ ВО «Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского», Москва, e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ПУБЛИЧНОГО СЕКТОРА

Ключевые слова: публично-частное партнерство, ГЧП, IT-проект, цифровая трансформация, цифровая приватизация.

Нормативное регулирование публично-частного партнерства в России определяет перечень объектов, в отношении которых может применяться механизм совместного инвестирования. В статье представлены результаты исследования особенностей реализации IT-проектов с использованием инструментов публично-частного партнерства. В статье представлены результаты анализа структуры бюджетных и частных инвестиций в цифровую трансформацию публичной сферы по видам деятельности. Также рассмотрены используемые на практике правовые формы соглашений между публичным и частным партнерами. Результаты исследования включают особенности реализации IT-проектов по стадиям проектного управления. Реализация IT-проектов государственно-частного партнерства в различных отраслях характеризуется разной востребованностью и неоднородностью темпов развития. На выбор правовой модели соглашений оказывают влияние факторы, связанные со специальным отраслевым нормативным регулированием и возможностью передачи создаваемого объекта в собственность частному инвестору.

N. V. Sergeeva

K.G. Razumovsky Moscow State University of Technologies and Management, Moscow, e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru

THE ROLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE DIGITAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC SECTOR

Keywords: public-private partnership, PPP, IT project, digital transformation, digital privatization.

The legal regulation of public-private partnerships in Russia defines the list of objects in respect of which the mechanism of joint investment can be applied. The article presents the results of a study of the specifics of the implementation of IT projects using public-private partnership tools. The article presents the results of an analysis of the structure of budgetary and private investments in the digital transformation of the public sphere by type of activity. The legal forms of agreements between public and private partners used in practice are also considered. The results of the study include the specifics of the implementation of IT projects at the stages of project management. The implementation of IT projects of public-private partnership in various industries is characterized by different demand and heterogeneity of development rates. The choice of the legal model of agreements is influenced by factors related to special industry regulations and the possibility of transferring the created object to the ownership of a private investor.

Введение

Развитие цифровой инфраструктуры необходимо для реализации национальных целей государства и задач, на решение которых направлена подпрограмма «Цифровизация государственного управления». Трансформация сложившейся системы государственного управления отраслями публичного сектора является капиталоемким процессом, затрагивающим, в первую очередь, деятельность государственных учреждений и организаций, осуществляющих по государственному заданию предоставление публичных социально значимых услуг населению.

Публично-частное партнерство (ПЧП) используется для привлечения частных инвестиций в крупные и общенациональные проекты. В соответствии с законодательством РФ выделяются такие формы ПЧП как концессионное соглашение (ФЗ «О концессионных соглашениях») и соглашение о ГЧП (Федеральный закон №224-ФЗ от 13.07.2015). Каждая форма имеет свои преимущества и недостатки, связанные с вопросами передачи исключительных прав собственности на создаваемые объекты, гибкости регулирования возникающих экономических отношений, прав и обязанностей участников соглашения [1; 2; 7].

Таблица 1

Динамика инвестиций с частным участием в различные отрасли экономики Российской Федерации за период с 1991 по 2022 год

Отрасль экономики	Всего, млн долл. США	Объем инвестиций, млн долл. США			Удельный вес в общем объеме инвестиций по отрасли, %		
		1991-2004	2005-2014	2015-2022	1991-2004	2005-2014	2015-2022
Энергетика	44 024,47	5 104,30	41 637,76	2 377,71	11,59	94,58	5,40
Транспорт	23 012,28	515,40	13 058,50	9 953,78	2,24	56,75	43,25
Водоснабжение и канализация	2 753,78	672,38	1 313,00	1 200,00	24,42	47,68	43,58
ИКТ	333,00	333,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00

Источник: рассчитано по данным Всемирного банка. URL: <https://data.worldbank.org/>.



Рис. 1. Динамика частных инвестиций в Российскую экономику, млн долл. США
Источник: рассчитано автором по данным Всемирного банка. URL: <https://data.worldbank.org/>

Данные Всемирного банка (табл. 1) указывают, что основными сферами интересов частного капитала в РФ с 1991 года по 2022 год, являлись энергетика и транспорт (44,02 млрд долл. США и 23,0 млрд долл. США соответственно). В развитие ИКТ и высоких технологий по данным за 1991–2004 годы было вложено лишь 333 млн долл. США (4 место по объему привлеченных частных инвестиций в разрезе отраслей экономики).

Следует отметить поступательное развитие института публично-частного партнерства в России, что отражается на перечне разрешенных объектов соглашений. Так, например, исследуемая в статье сфера информационно-коммуникационных техно-

логий первоначально не вошла в перечень объектов, в отношении которых могут быть заключены такие соглашения.

Вместе с тем урегулирование на государственном уровне вопросов взаимодействия публичного и частного партнеров стимулировало кратный рост объема частных инвестиций в российскую экономику (рис. 1).

Интересы частного инвестора были прежде всего направлены на реализацию проектов в области энергетики, транспорта и ресурсоснабжения в сфере ЖКХ (41,6 млрд долл. США, 13,05 млрд долл. США и 1,3 млрд долл. США соответственно за период с 2005 года по 2022 год).

Требование о сохранении публичной собственности на объекты концессионного

соглашения [7], невозможность возмещения затрат концессионера [4], недостаточная открытость и прозрачность процедур заключения концессии [5] и многочисленные иные проблемы, обусловленные несовершенством и негибкостью нормативного регулирования [6; 7] стали предпосылками принятия в 2015 году Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 №224-ФЗ. Однако данное событие не смогло повторно стимулировать кратное увеличение инвестиций в отечественную экономику (рис. 1).

Отечественное законодательство в сфере ГЧП непрерывно совершенствуется, обеспечивая развитие института публично-частного партнерства. Следует отметить, постоянное расширение перечня объектов, в отношении которых могут заключаться соглашения о ГЧП. На момент подписания федерального закона о государственно-частном партнерстве в 2015 году перечень объектов соглашений насчитывал 16 видов и был идентичен перечню объектов по концессионным соглашениям. На 2024 год в данный перечень уже было внесено 7 правок, а список расширен до 23 пунктов.

Расширенный перечень помимо новых отраслей экономики включает также более полный перечень имущественных объектов (например, не только общественный транспорт, но и вся связанная с ним инфраструктура и необходимые технологические объекты). На наш взгляд, данная ситуация связана с возможностью заключения соглашений на условиях передачи исключительных прав владения на объекты соглашений частному партнеру.

Только в 2018 году произошло включение ИТ-сектора в перечень отраслей, в которых могут быть реализованы проекты ГЧП, включая программы для электронных вычислительных машин (ЭВМ), базы данных, информационные системы (в том числе государственные информационные системы) и (или) интернет-сайты.

Особый интерес в рамках выбранного правительством курса развития национальной экономики на цифровизацию вызывает включение в перечень объектов публично-частного партнерства ИТ-сферы. **Целью исследования** стало выявление особенностей реализации ИТ-проектов публично-частного партнерства в Российской Федерации.

Материалы и методы исследования

Исследование проводилось с использованием статистических методов обработки, визуализации и интерпретации данных Всемирного банка и платформы Росинфра. Выборочный метод исследования применялся при составлении выборки, графический метод – для обработки и визуализации данных, анализ временных рядов проводился для изучения динамики и изменения исследуемых характеристик выборки.

Результаты исследования и их обсуждение

Цифровая трансформация экономики по мнению Бостонской консалтинговой группы в России может осуществляться с использованием таких инструментов, как [3]:

1. Цифровая приватизация.
2. Цифровой скачок.
3. Цифровизация государственного управления.
4. Цифровое реинвестирование.

Наиболее перспективным для частного инвестора выступает цифровая приватизация, что открывает для института публично-частного партнерства большие горизонты в создании новых бизнес-моделей при условии доступа к большим данным, агрегируемым государственными структурами в публичном секторе. Таким образом, стратегия цифровизации может быть ориентирована на сокращение государственного сектора в целях оптимизации бюджетных расходов и рост эффективности за счет внедрения цифровых технологий.

Реализация ИТ-проектов в рамках ПЧП ориентирована на повышение эффективности деятельности публичного сектора и устранения ключевых проблем его развития, связанных с дефицитом финансовых ресурсов на региональном и муниципальном уровнях управления, а также отсутствием квалифицированных ИТ-специалистов.

Данные платформы Росинфра указывают, что объем частных инвестиций в ИТ-проекты по данным на 2024 год составил 150,88 млрд руб. (35% от общего объема инвестиций). При этом на долю публичного партнера (органы публичной власти) приходится 276,56 млрд руб. (65% от общего объема инвестиций). Очевидно, что реализация публично-частных проектов в сфере ИКТ в Российской Федерации осуществляется в основном за счет бюджетных средств.



Рис. 2. Распределение ИТ-проектов публично-частного партнерства по сферам деятельности по данным на 2024 год, %

Источник: рассчитано автором по данным платформы Росинфра. URL: <https://dpo.rosinfra.ru/>

Таблица 2

Структура инвестиций по ИТ-проектам публично-частного партнерства в разрезе отраслей (по данным на 2024 год)

Отрасли	В абсолютном выражении			В относительном выражении	
	Частные инвестиции, млн руб.	Бюджетные инвестиции, млн руб.	Всего, млн руб.	Частные инвестиции, %	Бюджетные инвестиции, %
Телекоммуникация и связь	1 155,1	110	1 265,1	91,31	8,69
Центры обработки данных	9	1	10	90,00	10,00
Государственное управление	948,22	105	1 053,22	90,03	9,97
ЖКХ	200		200	100,00	0,00
Логистика	220		220	100,00	0,00
Образование	253,42	110	363,42	69,73	30,27
Спорт	327,61		327,61	100,00	0,00
Транспорт	72 330,96	137 953,4	210 284,4	34,40	65,60
Всего	75 444,31	138 279,4	213 723,7	35,30	64,70

Источник: рассчитано автором по данным платформы Росинфра. URL: <https://dpo.rosinfra.ru/>

Структура общей совокупности реализуемых и завершенных на 2024 год ИТ-проектов по сферам деятельности (рис. 2) указывает на неравномерность цифровизации различных отраслей национальной экономики.

Безусловным лидером по объему привлеченных инвестиций в ИТ-проекты является транспорт, на долю которого приходится 42% планируемых и реализуемых по данным на 2024 год ИТ-проектов и 64,7% привлеченных средств, две трети из которых

составляют бюджетные средства (табл. 2). Далее с существенным отставанием идут сфера образования и государственное управление (18% и 14% от числа реализуемых ИТ-проектов соответственно).

Однако, данные отрасли характеризуются иным соотношением бюджетных и частных инвестиций. В образовании доля частных инвестиций составляет 69,73% (253,4 млн руб.), в государственном управлении – 90% (948,22 млн руб.). Также высо-

кая доля частных инвестиций наблюдается в сфере телекоммуникаций и связи – 91,3% (1155 млн руб.). В сфере ЖКХ, логистике и спорте доля частного капитала при реализации IT-проектов составляет 100%.

Очевидно, что приоритетными сферами цифровизации в России путем реализации публично-частных проектов являются транспорт, образование, государственное управление, а также телекоммуникации и связь.

По данным платформы Росинфра на 2024 год зарегистрированы 96 IT-проектов на сумму 217,8 млрд руб. При этом процесс планирования и реализации проектов в рамках публично-частного партнерства предусматривает 9 основных стадий от проектной идеи до эксплуатации и завершения проекта.

Половина представленных на платформе Росинфра проектов (50%) находятся на стадиях эксплуатации и завершения. Преобладающая доля таких проектов приходится на сферу транспорта (67,7% от всей совокупности).

Стоит отметить, что в целом транспортная сфера существенно замедлила темпы реализации IT-проектов, поскольку 80% находятся на стадии эксплуатации или уже завершены, еще 10% (или 4 проекта) нахо-

дятся на стадии инвестиционных мероприятий, остальные проекты находятся на стадии конкурса и(ли) подписания соглашения, а также анализа данных и структурирования (7,5% и 2,5% соответственно).

На этапе конкурса или подписания соглашения находятся 14,6% проектов, в состав которых входят в основном проекты в сфере образования и спорта. Это проекты по внедрению электронного дневника (поступательный захват рынка от региона к региону) и информационной системы учета достижений учащихся в сфере физической культуры и спорта. Данные проекты ориентированы на сбор и обобщение статистической информации.

На стадии проектной идеи находятся 11,5% проектов, еще 7,3% проектов относятся к стадиям сбора и анализа данных, а также структурирования информации. Интересен тот факт, что на стадии проектной идеи находятся 80% проектов из сферы ЖКХ и единственные 2 проекта из сферы здравоохранения.

Также следует заметить, что цифровизация совсем не затронула такие сферы экономики как туризм, сельское хозяйство, культура и социальная защита.

Таблица 3

Правовая форма IT-проектов публично-частного партнерства по отраслям экономики в 2024 году

Отрасли	Количество, ед.				Всего	Удельный вес, %			
	Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП (МЧП)	Иные формы, близкие к ГЧП	На стадии определения		Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП (МЧП)	Иные формы, близкие к ГЧП	На стадии определения
Телекоммуникация и связь	3		3	1	7	42,9	0,0	42,9	14,3
Центры обработки данных		1			1	0,0	100,0	0,0	0,0
Государственное управление	7	2	2	2	13	53,8	15,4	15,4	15,4
ЖКХ		2	3		5	0,0	40,0	60,0	0,0
Здравоохранение	1	1			2	50,0	50,0	0,0	0,0
Логистика		1			1	0,0	100,0	0,0	0,0
Образование	1	14	2		17	5,9	82,4	11,8	0,0
Промышленность				1	1	0,0	0,0	0,0	100,0
Спорт		9			9	0,0	100,0	0,0	0,0
Транспорт	22	3	15		40	55,0	7,5	37,5	0,0
Всего	34	33	25	4	96	35,4	34,4	26,0	4,2

Источник: составлено автором по данным платформы Росинфра. URL: <https://dpo.rosinfra.ru/>

Промышленность и центры обработки данных тоже не интересны частному инвестору. В данных сферах зарегистрировано по одному проекту (находятся на стадии анализа данных и структурирования).

Российское законодательство допускает применение различных форм ПЧП и форм соглашений, близких к ПЧП [8]. Таблица 3 отражает результаты анализа востребованности различных правовых форм соглашения, используемых при реализации ИТ-проектов в публичной сфере. Каждая форма имеет свои преимущества. Например, соглашение о государственно-частном партнерстве (СГЧП) допускает возможность бюджетного софинансирования при определенных ограничениях, а концессионное соглашение предполагает охват полного цикла от создания до эксплуатации объекта по проекту с передачей частному инвестору прав собственности [5].

Данные таблицы 3 свидетельствуют, что особенности проектирования, создания и законодательные ограничения по вопросам эксплуатации создаваемых в рамках публично-частного партнерства объектов определяют выбор определенных правовых форм при заключении соглашений.

В транспортной сфере и государственном управлении преобладает концессия (55% и 53,8% соответственно), в спорте и в образовании – соглашение о ГЧП (100% и 82,4% соответственно). Можно заметить, что для сферы телекоммуникаций и связи характерна несколько иная картина. На концессии и иные формы, близкие к ГЧП, приходится по 42,9%.

Выводы

Цифровая трансформация в публичной сфере (общественный транспорт, дороги, здравоохранение, образование, культура, спорт) невозможна без привлечения инвестиций. Мировой опыт использования в этих целях механизма публично-частного партнерства свидетельствует об эффективности данной формы привлечения частных инвестиций в экономику публичного сектора.

Реализация ИТ-проектов в рамках публично-частного партнерства в России особенно актуальна в таких отраслях национальной экономики как транспорт, государственное управление, образование, телекоммуникации и связь.

И если в сфере транспорта реализуются немногочисленные, но крупные общенациональные проекты (федеральные), то в образовании имеют место типовые проекты, реализуемые на уровне субъектов Российской Федерации (региональный уровень).

При этом выбор правовой формы соглашений во многом определяется особенностями законодательного регулирования вопросов создания, эксплуатации и возможности передачи в частную собственность объекта соглашения.

Представленные в статье материалы представляют промежуточные результаты исследования государственного регулирования процесса цифровой трансформации с использованием механизма публично-частного партнерства и могут быть использованы при дальнейшем исследовании, например, особенностей реализации ИТ-проектов в отдельных отраслях национальной экономики.

Библиографический список

1. Акбашева З.Х. О ключевых недостатках законодательства о концессионных соглашениях // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 1 (13). С. 50-53.
2. Кондратьева У.Д. Анализ и эффективное распределение рисков при заключении и реализации концессионных соглашений // Управленческое консультирование. 2014. №12 (72). С. 166-173.
3. Основы цифровой экономики и трансформации бизнеса: учебник / Е.Ю. Сидорова, О.Т. Шипкова, Е.Н. Елисеева и др. М.: КноРус, 2023. 260 с.
4. Павелкин В.Д. Проблемы, возникающие при заключении концессионного соглашения в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Современные Научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации: сборник статей VII Международной научно-практической конференции, Пенза, 20 марта 2019 года. Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2019. С. 164-167.
5. Сергеева Н.В., Андрияшина А.А., Попов А.А., Самусев М.А. Различные формы государственно-частного партнерства в России: преимущества и недостатки // Муниципальная академия. 2024. № 2. С. 392-399.
6. Сабына Е.Н. Проблемы и перспективы реализации концессии как формы государственно-частного партнерства // Известия АлтГУ. 2010. №1-2. С. 286-293.
7. Сафронова С.Э., Чеховская С.А. Возникновение концессионных соглашений, применение, основные проблемы и сложности // Бизнес-образование в экономике знаний. 2016. № 2(4). С. 80-84.