

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Ключевые слова: цифровая трансформация государственного сектора, публично-частное партнерство, информационно-коммуникационные технологии.

Необходимость цифровой трансформации как национальной цели обуславливает поиск различных путей обеспечения ее реализации, среди которых выделяется публично-частное партнерство. Являясь способом привлечения частных инвестиций, публично-частное партнерство позволяет сформировать такую правовую и финансовую модель, при которой возможно учесть законодательные ограничения относительно проектирования, создания, эксплуатации и передачи в частную собственность отдельных объектов собственности.

Цель исследования – выявление особенностей развития института государственно-частного партнерства при реализации ИТ-проектов в государственном секторе.

Материалы и методы. При проведении исследования использовались данные платформ «Росинфра», «Электронный бюджет» и Национального центра государственно-частного партнерства с использованием статистических методов (графический, выборочный, анализ временных рядов) обработки, визуализации и интерпретации данных.

Результаты исследования. Большой масштаб и разветвленность системы публичного управления в России, разграничение властных полномочий и имущества между федеральным центром, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в совокупности с разными финансовыми возможностями и инвестиционной привлекательностью обусловили цифровое неравенство субъектов РФ. Объект соглашения, вероятность возникновения правовых рисков при его создании, властные полномочия и имущественные права публичного партнера оказывают влияние на выбор формы соглашения в рамках государственно-частного партнерства по проектам, направленным на цифровизацию государственного сектора. Региональные ИТ-проекты в государственном секторе однотипны, разработчик применяет стратегию захвата рынка, в полном объеме финансируя разработку. Реализуемые ИТ-проекты федерального уровня уникальны и характеризуются высокой долей бюджетных инвестиций. Заметная доля проектов направлена на создание системы сбора данных (образование, спорт, транспорт).

Выводы. Цифровая трансформация государственного сектора неоднородна, главными драйверами на региональном уровне являются проекты в спорте и образовании, а на федеральном уровне – в транспортной сфере. Цифровизация с применением механизмов государственно-частного партнерства затрагивает в основном вопросы сбора первичных данных для целей государственного управления. Цифровизация государственных функций с привлечением частного капитала ведет к риску утраты цифрового суверенитета страны. Выделены две стратегии реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства, при этом первая связана с продвижением уже готового продукта в разных регионах, а вторая нацелена на разработку уникальных решений под конкретную проблему. Поскольку публичные услуги слабо поддаются коммерциализации, реализация ИТ-проектов в культуре, здравоохранении, социальной защите почти не наблюдается.

Введение. Актуальность статьи связана с необходимостью цифровой трансформации не только публичной сферы экономики, но и системы государственного управления, а также деятельности органов местного самоуправления. Достижение национальной цели «Цифровая трансформация» невозможно

без перевода в цифровую среду государственного сектора Российской Федерации, поскольку индикатором достижения является увеличение к 2030 г. доли социально значимых услуг в электронном виде до 95%.

Именно государственный сектор, включающий в себя ключевые социальные сферы (образование, спорт, здравоохранение, культуру и другие), оказывающие публичные услуги населению, а также органы государственной власти, предоставляющие административные услуги, являются ключевыми драйверами достижения указанной национальной цели.

Следует отметить, что многоуровневая система публичного управления в России и неравномерность экономического развития субъектов РФ являются естественным ограничением темпов цифровизации из-за дефицита финансовых ресурсов и кадровых проблем на местах. Развитие цифровой инфраструктуры и программно-вычислительного комплекса регионов может быть ускорено за счет привлечения частных инвестиций [11]. Однако прямая передача в частные руки ключевых объектов, связанных с рисками и угрозами информационной безопасности и национального суверенитета, невозможна.

Выходом из сложившейся ситуации является применение механизма публично-частного партнерства, характеризующегося довольно гибкими условиями и возможностями участия частного капитала в создании и эксплуатации объектов информационных технологий и цифровой инфраструктуры.

Ориентир на цифровую трансформацию и ограниченность финансовых ресурсов, особенно на региональном и муниципальном уровнях публичного управления, обусловили включение ИТ-сферы в перечень объектов, в отношении которых возможно применение механизмов публично-частного партнерства (ПЧП).

Цель исследования – выявление особенностей развития института государственно-частного партнерства (ГЧП) при реализации ИТ-проектов в государственном секторе.

Материал и методы. Исследование проводилось с использованием статистических методов (графический, выборочный, анализ временных рядов) для обработки, визуализации и интерпретации данных платформ «Росинфра», «Электронный бюджет» и Национального центра ГЧП.

Научная новизна заключается в выявлении исков обеспечения информационной безопасности и национального суверенитета, связанных с внедрением цифровых технологий в государственный сектор Российской Федерации.

Результаты исследования. Сложность цифровой трансформации государственного управления обусловлена рядом особенностей, таких как:

- 1) масштаб и разветвленная структура ведомственной сети, включающей в себя совокупность государственных и муниципальных организаций и учреждений с учетом деления по ветвям власти, уровням управления и организационно-правовым формам;
- 2) разграничение властных полномочий между уровнями управления системы публичной власти;
- 3) ограничение властных полномочий административно-территориальных образований;
- 4) особенности разграничения государственной собственности;

5) неравномерность экономического развития административно-территориальных образований и, как следствие, разные финансовые возможности региональных и муниципальных бюджетов;

б) острый дефицит кадров, необходимых для «цифровой» экономики, в том числе и в государственном секторе.

Ведомственная сеть органов публичной власти, а также государственных организаций и учреждений насчитывает 1,523 млн ед., в том числе бюджетных – 322,7 тыс. ед., автономных – 56,69 тыс. ед., казенных – 1 143,7 тыс. ед.

Структура государственного сектора РФ включает:

1. Организации сектора государственного управления:

- государственные органы и органы государственной власти;
- государственные компании;
- государственные учреждения.

2. Государственные корпорации:

- нефинансовые организации (Роснано, Ростехнологии, РЖД, ФГУП);
- финансовые организации (ЦБ, ВЭБ, ВТБ, СБ).

В каждом муниципальном образовании сформирована своя ведомственная сеть, состоящая из органов местного самоуправления, муниципальных организаций и учреждений, а также унитарных предприятий.

В основе системы государственного управления в России лежит модель социально ориентированного государства, которая предполагает создание обширной сети государственных и муниципальных учреждений, предоставляемых гражданам обширный спектр социально значимых услуг. Предоставление публичных (социально значимых) услуг осуществляется на основе государственного (муниципального) задания, т.е. затраты на их предоставление компенсируются за счет средств государственного (муниципального) бюджета, или, в случае возмездности, их стоимость нормативно регулируется. Публичный сектор экономики включает представленные в табл. 1 виды экономической деятельности.

Таблица 1

Структура государственных учреждений в Российской Федерации по видам экономической деятельности

Вид экономической деятельности	Количество учреждений	
	абс.	%
1. Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	199	0,16
2. Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	5 571	4,37
3. Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	2 290	1,80
4. Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	11 749	9,22
5. Деятельность в области информации и связи	2 447	1,92
6. Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	16 722	13,12
7. Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	301	0,24
8. Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	1 237	0,97
9. Деятельность профессиональная, научная и техническая	6 119	4,80

Окончание табл. 1

Вид экономической деятельности	Количество учреждений	
	абс.	%
10. Деятельность финансовая и страховая	47	0,04
11. Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	63	0,05
12. Обрабатывающие производства	40	0,03
13. Образование	78 351	61,48
14. Предоставление прочих видов услуг	172	0,13
15. Сельское, лесное хозяйство, охота и рыбоводство	1 122	0,88
16. Строительство	245	0,19
17. Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	73	0,06
18. Транспортировка и хранение	693	0,54
Всего учреждений	127 441,00	100,00

Примечание. Табл. 1 составлена автором на основе данных, представленных на портале «Электронный бюджет» [3].

Самым многочисленным по количеству учреждений в публичном секторе является образование, на долю образовательных учреждений в общей совокупности государственных учреждений приходится 61,48% (78,3 тыс. организаций). На втором месте находятся учреждения сферы культуры и спорта (13,12% всех учреждений, или 16,7 тыс. ед.), на третьем – здравоохранение и социальные услуги (9,22%, или 11,7 тыс. ед.). Следует отметить, что особенности деятельности учреждения в той или иной сфере обуславливают необходимость учета этой специфики при разработке и внедрении частных и универсальных моделей информационных систем в их деятельность в целях цифрового взаимодействия гражданского общества и государства.

Цифровая трансформация деятельности более 1,523 млн учреждений и организаций, составляющих систему государственного управления на основе субъектно-объектных отношений, в столь сжатые сроки является сложной задачей, требующей внушительных затрат как финансового, так трудового характера.

Развитие цифровых технологий ориентировано на повышение конкурентоспособности компаний путем снижения издержек и роста эффективности деятельности организации за счет скорости обмена данными, пользовательского комфорта, устранения дублирующих или лишних операций и т.п. Разветвленная ведомственная сеть, характеризующаяся инертностью и низкой скоростью реакции системы на происходящие изменения, является привлекательным потребительским сегментом для реализации подобных ИТ-проектов.

Российское законодательство допускает частную инициативу при реализации подобных проектов, что для частного инвестора (разработчика), по сути, является способом формирования спроса на свои продукты и услуги.

ПЧП является механизмом взаимодействия публичного и частного партнеров при реализации сложных инфраструктурных проектов [1, 4]. В России реализуются две основные формы ГЧП: концессионное соглашение (Федеральный

закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г.¹⁾ и соглашение о ГЧП (Федеральный закон № 224-ФЗ от 13 июля 2015 г.²⁾).

Появление двух форм ГЧП в России обусловлено тем, что концессионное соглашение характеризуется требованием о сохранении публичной собственности на объекты соглашения [5, 14], невозможностью возмещения затрат концессионера, недостаточной открытостью и прозрачностью процедур заключения концессии [7] и многочисленными иными проблемами [9, 12, 13].

Однако применение данного механизма для инвестора в России сопряжено с некоторыми проблемами и трудностями [6, 8, 10]. Следует отметить, что сфера применения ПЧП непрерывно растет, о чем свидетельствует динамика расширения перечня объектов, в отношении которых могут заключаться соглашения о ГЧП.

На момент подписания федерального закона № 224-ФЗ в 2015 г. перечень объектов соглашений насчитывал 16 видов и был идентичен перечню объектов по концессионным соглашениям. На 1 января 2024 г. в данный перечень уже было внесено 7 правок и список расширен до 23 пунктов.

ИТ-сектор был включен в данный перечень только в 2018 г. (программы для электронных вычислительных машин (ЭВМ), базы данных, информационные системы (в том числе государственные информационные системы) и (или) интернет-сайты).

Платформа Росинфра содержит сведения по 14 направлениям (табл. 2), в рамках которых субъектами ГЧП предлагаются (в виде проектной идеи) к реализации или уже реализуются ИТ-проекты. По количеству реализуемых ИТ-проектов лидируют такие отрасли, как транспорт (41,67%, или 40 проектов), образование (17,7%, или 17 проектов), государственное управление (13,54%, или 13 проектов), спорт (9,38%, или 9 проектов), а также телекоммуникации и связь (7,29%, или 7 проектов).

Следует отметить, что в таких социально значимых сферах, как культура и социальная защита, проекты по цифровой трансформации в рамках ГЧП не реализуются. Туризм, логистика, сельское хозяйство, промышленность и центры обработки данных также пока не нашли заинтересованных в ГЧП инвесторов.

Наблюдается очевидная неравномерность цифровизации отдельных видов деятельности в публичной сфере с применением механизма ГЧП.

В первую волну основными сферами цифровизации в России путем реализации публично-частных проектов стали транспорт, образование, государственное управление, спорт, а также телекоммуникации и связь. Отметим, что в сфере транспорта реализуются проекты, связанные со сбором данных и учетом перевозок в целях повышения эффективности деятельности контрольно-надзорных органов публичной власти, наделенных соответствующими властными полномочиями.

¹ О концессионных соглашениях: Фед. закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ [Электронный ресурс] // Гарант: сайт. URL: <https://base.garant.ru/12141176>.

² О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ [Электронный ресурс] // Гарант: сайт. URL: <https://base.garant.ru/71129190>.

Таблица 2

Структура реализуемых и завершенных по данным на 1 июня 2024 г. IT-проектов по сферам деятельности

Отрасль	Стадии									Всего	Удельный вес, %
	проектная идея	сбор данных и основных условий	анализ данных и структурирование	оценка и решение публичной стороны	конкурс и(ли) подписание соглашения	предынвестиционные мероприятия	инвестиционные мероприятия	эксплуатация	завершен		
Телекоммуникация и связь	2		1				1	1	2	7	7,29
Центры обработки данных			1							1	1,04
Государственное управление	1	2		1		4		2	3	13	13,54
ЖКХ	4							1		5	5,21
Культура										0	0
Здравоохранение	2									2	2,08
Логистика								1		1	1,04
Образование	1		1	1	5	4		4	1	17	17,71
Промышленность			1							1	1,04
Сельское хозяйство										0	0
Социальная защита										0	0
Спорт	1				6	1		1		9	9,38
Транспорт			1		3		4	20	12	40	41,67
Туризм										0	0
Всего	11	2	5	2	14	9	5	30	18	96	100,00

Примечание. Табл. 2 составлена автором на основе данных, представленных на платформе Росинфра [2].

По всей совокупности представленных в ИТ-сфере на платформе Росинфра проектов объем необходимых инвестиций составляет более 213,7 млрд руб. При этом на долю бюджетных инвестиций приходится 65% от всей стоимости проектов. Заметим, что в качестве частного партнера часто выступает государственная компания или учреждение. Соответственно, доля бюджетных инвестиций в ИТ-сфере при реализации ПЧП ещё выше.

В целом такая ситуация объясняется рисками, связанными с передачей исключительных прав владения и использования технических средств и создаваемых объектов информационных технологий. Соответственно, права на интеллектуальную собственность остаются у частного партнера, а государство будет обеспечивать плату за доступ к таким объектам. Такая ситуация порождает огромное количество политических и технических рисков, связанных с необходимостью обеспечения национальной безопасности, информационной безопасности, технологического и цифрового суверенитета Российской Федерации.

Участие государственных корпораций, компаний и учреждений, с одной стороны, снижает уровень таких рисков за счет контроля со стороны государства как учредителя или акционера (собственника), но, с другой стороны, ведет к усилению роли и значимости указанных организаций, в руках которых сосредоточиваются рычаги давления и ресурсы управления операционными процессами в системе публичного администрирования.

Данные по исследуемым проектам (рис. 1) свидетельствуют, что в 35,4% случаев в ИТ-сфере заключается концессионное соглашение, на соглашения о ГЧП приходится 34,4%, а доля иных форм (близких к ГЧП) составляет 26%. Концессионное соглашение характеризуется более жесткими ограничениями в вопросах использования передаваемого государственного имущества или создаваемого объекта. Видим, что в России еще не сформирована практика регулирования отношений по передаче исключительных прав владения на объекты интеллектуальной собственности в ИТ-сфере при заключении соглашений о ГЧП.

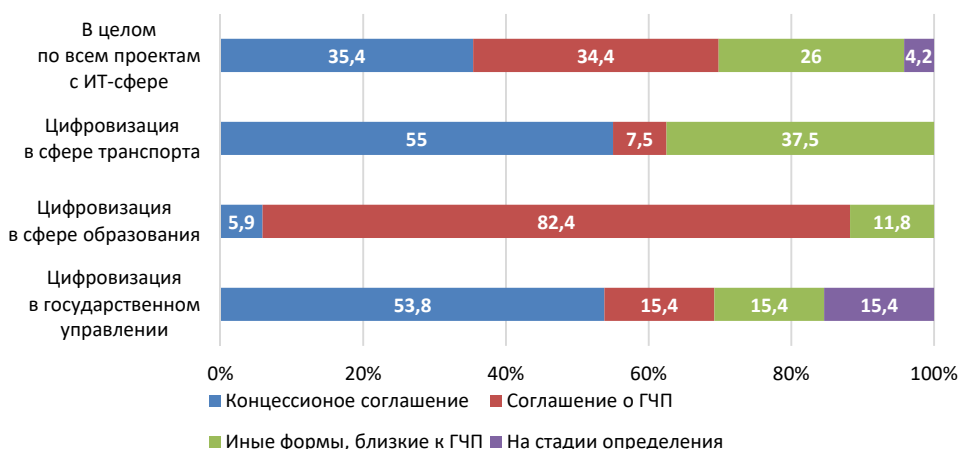


Рис. 1. Распределение ИТ-проектов ГЧП по правовым формам реализации (по данным на 1 июня 2024 г.), % (рассчитано автором по данным платформы Росинфра [2])

Несколько иная ситуация наблюдается в сфере образования. Более детальный анализ показал, что отличная от остальных исследуемых отраслей ситуация, характеризующаяся высокой долей соглашений о ГЧП (82,4%), обусловлена объектом данных соглашений.

В образовании из 17 представленных проектов 16 относят к региональному уровню, в свою очередь 12 (70,5%) из которых направлены на внедрение цифровой образовательной платформы. Данная цифровая платформа является продуктом ООО «ДНЕВНИК.РУ», которому и принадлежит указанный продукт на праве собственности. То есть в таких проектах объектом соглашения является не создание продукта, а доступ к цифровой платформе за плату. Отметим, что доля частных инвестиций в данных проектах составляет 100%, а возвратность обеспечивается платой за доступ, взимаемой с конечного потребителя, т.е. с населения.

Такая ситуация, на наш взгляд, при отсутствии альтернативы для пользователя может создать правовые риски для публичного партнера.

Стремительное развитие цифровых технологий и их внедрение во все сферы жизни общества, включая государственный сектор, обуславливает необходимость разработки и принятия правовых норм, направленных на регулирование отношений, возникающих в данной области. Государству как регулятору необходимо установить и закрепить в законодательстве правила и нормы предпринимательской активности экономических субъектов и пользователей в данной сфере, а также сформировать механизм контроля и надзора за исполнением установленных правовых норм.

Исследование массива представленных на платформе Росинфра проектов ГЧП в ИТ-сфере по стадиям проектного управления (проектная идея, сбор данных и основных условий, анализ данных и структурирование, оценка и решение публичной стороны, конкурс и(или) подписание соглашения, предынвестиционные мероприятия, инвестиционные мероприятия; эксплуатация, завершение) в основных социально ориентированных сферах государственного сектора (рис. 2) показало, что процесс цифровизации с использованием механизма ГЧП в каждой сфере имеет свои особенности.

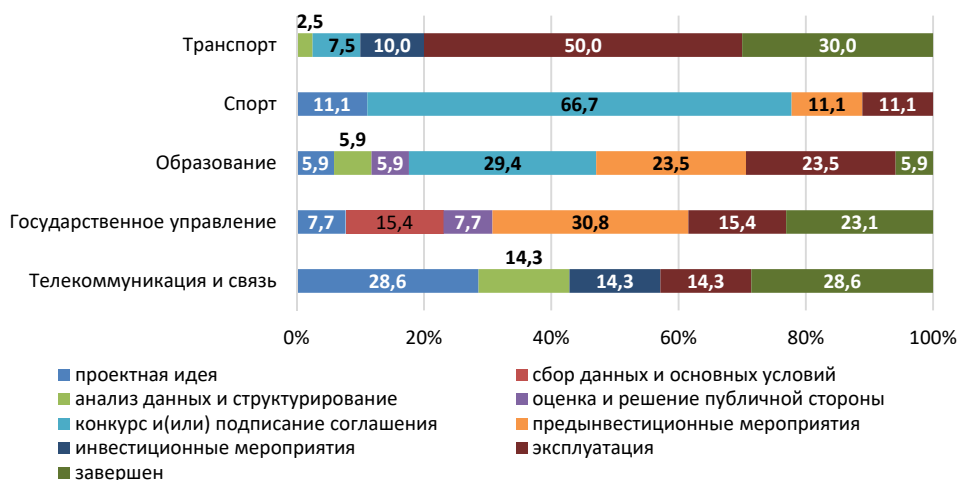


Рис. 2. Распределение ИТ-проектов в ПЧП по основным социально ориентированным сферам государственного сектора, % (рассчитано автором по данным платформы Росинфра [2])

В сфере транспорта 80% проектов находятся на стадии реализации или уже завершены. При этом 82,5% относятся к региональному уровню и связаны с созданием и эксплуатацией технологического комплекса элементов обустройства автомобильных дорог. Доля частного капитала по всем проектам в сфере транспорта составляет 34,4%. Соответственно, на бюджетные инвестиции приходится 65,6%, или 137,9 млрд руб.

Но если на региональном уровне можно наблюдать некоторое количество однотипных проектов, то на федеральном уровне проектов гораздо меньше,

и они носят национальный характер (рис. 3). Особый интерес представляет проект по созданию автоматизированной системы весогабаритного контроля на федеральных автодорогах, в рамках которого планируется создать центры обработки данных и контроля, а также центр автоматической фиксации административных правонарушений. Отметим, что данная автоматизированная система ориентирована на сбор и учет данных для последующего расчета отчислений в бюджет. Таким образом, задачами цифровизации государственного сектора являются в том числе увеличение эффективности тарифной политики и сокращение теневого сектора экономики, что должно привести к росту поступлений в бюджет. Следует отметить аналогичную ситуацию с цифровизацией государственных финансов, характерную для Китая¹.

Реализация ИТ-проектов в спорте характеризуется однородностью объектов соглашений о ГЧП регионального уровня. Речь идет о создании и эксплуатации автоматизированной информационной системы «Цифровая система учета спортивных достижений». Данный продукт АО «МОЙ СПОРТ» (частный инвестор) планомерно внедряется в субъектах РФ (рис. 3) и, как в случае со сферой образования, на 100% финансируется за счет частного капитала. Отметим, что соглашение о ГЧП заключается на условиях платности, срочности и возвратности вложенных средств, поэтому проекты предусматривают прямой сбор платы с потребителей за пользование объектом (услугой), а создаваемым объектом является объем данных, полученных в результате использования указанной системы учета спортивных достижений. В данном случае, на наш взгляд, имеют место риски, связанные с сохранностью персональных данных и их передачей третьим лицам.

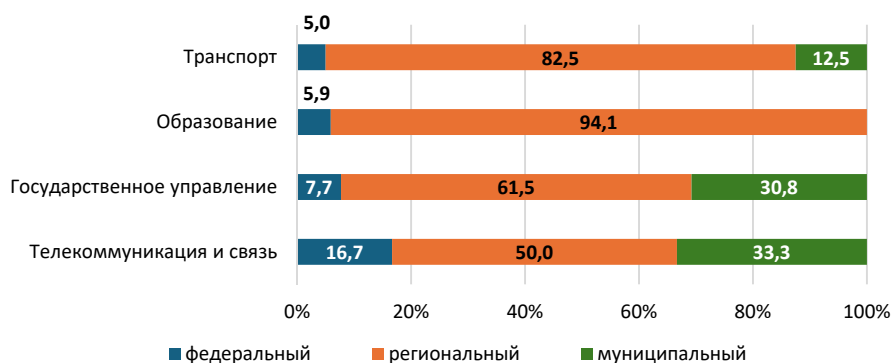


Рис. 3. Распределение ИТ-проектов по масштабу реализации в разрезе отдельных сфер государственного сектора, % (рассчитано автором по данным платформы Росинфра [2])

¹ Результаты анализа и обобщения эмпирического опыта реализации национальных проектов по внедрению интегрированных систем управления государственными финансами в различных странах см. в публикации автора: *Сергеева Н.В.* Интегрированные информационные системы управления государственными финансами: итоги глобального проекта и национальные особенности // Вестник МГУТУ. Сер. прикладных научных дисциплин. 2023. № 1. С. 104–118.

Проекты, реализуемые в сфере телекоммуникации и связи, ориентированы в основном (85%) на создание цифровой инфраструктуры и устранение цифрового неравенства субъектов РФ, т.е. на обеспечение доступа к широкополосному Интернету. Выполнение данного условия необходимо для дальнейшей цифровизации регионов России.

Проекты, отнесенные к сфере государственного управления, на 90% финансируются за счет бюджетных средств и связаны с решением разнородных проблем субъектов РФ или муниципальных образований (92,3% проектов). В 93,8% заключается концессионное соглашение. Из 13 представленных на платформе проектов 11 направлены на создание частных информационных систем, прямо не связанных с деятельностью органов публичной власти, один проект предусматривает создание информационной системы («Цифровое Приморье»), которую можно отнести к категории цифровой административной модели органа исполнительной власти субъекта РФ, и один проект был нацелен на модернизацию уже функционирующей подобной модели.

Выводы. Цифровая трансформация государственного сектора сопряжена с существенными правовыми, политическими технологическими рисками, а также рисками, связанными с обеспечением национальной безопасности и цифрового суверенитета. Соглашения о ГЧП дополнительно создают риски, связанные с передачей исключительных прав владения и использования создаваемых объектов в ИТ-сфере. Этим обусловлено использование механизма ГЧП при цифровизации государственного управления в сфере публичных социально значимых услуг и таких сферах государственного управления, которые прямо не связаны с исполнением государственных функций, но обеспечивают их эффективную реализацию (например, в вопросах сбора и учета первичной информации, создания цифровых помощников и инструментов). Для цифровизации деятельности органов публичной власти используются иные механизмы (госзакупки, госзадание и т.п.), характеризующиеся меньшим уровнем риска и ориентированные в первую очередь не на доходность вложений, а на обеспечение эффективности деятельности органов публичной власти.

Частные партнеры в рамках ГЧП могут придерживаться двух разных стратегий продвижения своих инициатив:

- 1) использование готового цифрового продукта с платой за доступ к системе с последующим продвижением в регионы России. Такая стратегия влечет за собой риск монополизации отдельных сфер публичных цифровых услуг;
- 2) поиск участков неэффективности с последующим созданием уникального продукта под конкретную проблему или потребность.

Однако частный партнер всегда ориентирован на возвратность своих вложений, поэтому часто обходит стороной социально значимые публичные услуги, для которых характерны жесткие тарифные и иные нормативные ограничения и требования.

Представленные в статье материалы представляют результаты исследования цифровизации государственного сектора с использованием механизма ПЧП и могут быть использованы в исследованиях, направленных на изучение особенностей применения ПЧП в отдельных отраслях национальной экономики.

Литература

1. Акбашева З.Х. О ключевых недостатках законодательства о концессионных соглашениях // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 1(13). С. 50–53.
2. База проектов [Электронный ресурс] // Росинфра: Платформа для подготовки проектов и привлечения инвестиций в инфраструктуру. URL: <https://dpo.rosinfra.ru/base-projects> (дата обращения: 01.06.2024).
3. Государственный сектор [Электронный ресурс] // Электронный бюджет: электронный портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: <https://budget.gov.ru/Госсектор?regionId=45000000> (дата обращения: 01.06.2024).
4. Зотов В.Б., Базян К.Н. Проблемы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 6. С. 25–27.
5. Зотов В.Б., Терехова К.О. Краткий анализ практик государственно-частного партнерства в городах // Вестник МИРБИС. 2022. № 3(31). С. 41–46.
6. Кондратьева У.Д. Анализ и эффективное распределение рисков при заключении и реализации концессионных соглашений // Управленческое консультирование. 2014. № 12(72). С. 166–173.
7. Павелкин В.Д. Проблемы, возникающие при заключении концессионного соглашения в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Современные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации: сб. ст. VII Междунар. науч.-практ. конф. Пенза: Наука и просвещение, 2019. С. 164–167.
8. Сабына Е.Н. Проблемы и перспективы реализации концессии как формы государственно-частного партнерства // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 2-1(66). С. 284–293.
9. 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.
10. Соболев Т.С. Государственно-частное партнерство как инструмент повышения инвестиционной привлекательности региона (на примере Московской области) // Вестник Удмуртского университета. Сер. Экономика и право. 2022. Т. 32, № 5. С. 854–861.
11. Тюрин И.В., Федорова И.А. Сохраняющиеся теоретические и практические проблемы понимания и реализации норм правового института соглашений, заключаемых между частными инвесторами и публичными партнерами // Экономика. Право. Общество. 2023. № 8(4). С. 113–125.
12. Цуркан М.В. Этапы развития публично-частного партнерства // Новые вызовы цифровизации в стратегическом развитии регионов: материалы III Всерос. науч.-практ. конф. с международным участием, Владимир, 30 ноября 2022 г. Владимир: Владимирский гос. ун-т имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых, 2023. С. 287–294.
13. Ivanov V., Zhou J., Andrianov A., Grabovyi P.G. Private capital incentive model in public-private partnership projects for the development of public infrastructure. In: E3S Web of Conferences: XII International Scientific and Practical Forum – «Environmentally sustainable cities and settlements: problems and solutions» (ESCP-2023), Moscow, Hanoi, 20–21 April 2023. Moscow, Hanoi, 2023, vol. 403, 08020.
14. Morozova L.S., Khavanova N.V., Vetrova E.A., Sulyagina J.O. Scientific basis of the organization of public-private partnership. *Revista Inclusiones*, 2020, vol. 7, no. S2-1, pp. 535–545.

СЕРГЕЕВА НАДЕЖДА ВЛАДИСЛАВОВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и государственного муниципального управления, Московский государственный университет технологий и управления имени К.Г. Разумовского (Первый казачий университет), Россия, Москва (inbox_sergeeva@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7968-8538>).

Nadezhda V. SERGEEVA

**DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION
AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

Key words: digital transformation of the public sector, public-private partnership, information and communication technologies.

The need for digital transformation as a national goal determines the search for various ways to ensure its implementation, among which public-private partnership stands out. Being a way to attract private investment, public-private partnership enables to create a legal and financial model in which it is possible to take into account legislative restrictions on the design, creation, operation and transfer of individual public property objects to private ownership.

The purpose of the study is to identify the features in the development of the institute of public-private partnership in implementing IT projects in the public sector.

Materials and methods. The research used data from «Rosinfra», «Electronic Budget» and the National Center for Public-Private Partnership platforms using statistical methods (graphical, sampling, time series analysis) for data processing, visualization and interpretation.

Research results. A large scale and branching of public administration system in Russia, delimitation of authoritative powers and property between the federal center, regional state authorities and local governments, combined with different financial capabilities and investment attractiveness, have led to digital inequality of the subjects of the Russian Federation. The object of the agreement, likelihood of legal risks during its creation, authoritative powers and property rights of the public partner influence the choice of the agreement form within the framework of public-private partnership on projects aimed at digitalization of the public sector. Regional IT projects in the public sector are of the same type, the developer applies a market capture strategy, fully financing the development. The implemented IT projects at the federal level are unique and are characterized by a high proportion of budget investments. A significant proportion of projects are aimed at creating a data collection system (education, sports, transport).

Conclusions. Digital transformation of the public sector is heterogeneous, the main drivers at the regional level are projects in sports and education, and those at the federal level are in the transport sector. Digitalization using public-private partnership mechanisms mainly affects collecting background information for public administration purposes. Digitalization of government functions with the involvement of private capital results in the risk of losing the country's digital sovereignty. Two strategies to implement the projects within the framework of public-private partnership have been identified, while the first is related to promotion of a ready-made product in different regions, and the second is aimed at developing unique solutions for a specific problem. Since public services are poorly commercialized, implementation of IT projects in culture, healthcare, and social protection is almost not observed.

References

1. Akbasheva Z.Kh. *O klyuchevykh nedostatках zakonodatel'stva o kontsessionnykh soglashe-niyakh* [About key deficiencies legislation on concession agreements]. *Rossiiskoe konkurentnoe pravo i ekonomika*, 2018, no. 1(13), pp. 50–53.
2. *Baza proektov* [Project Database]. In: *Rosinfra: Platforma dlya podgotovki proektov i privile-cheniya investitsii v infrastrukturu* [Rosinfra: A platform for preparing projects and attracting investment in infrastructure]. Available at: <https://dpo.rosinfra.ru/base-projects> (Access Date: 2024, June 1).
3. *Gosudarstvennyi sektor* [Public Sector]. In: *Elektronnyi byudzhet: elektronnyi portal byud-zhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii* [Electronic budget: electronic portal of the budget system of the Russian Federation]. Available at: <https://budget.gov.ru/Gossektor?regionId=45000000> (Access Date: 2024, June 1).
4. Zotov V.B., Baziyan K.N. *Problemy razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii-skoi Federatsii* [Problems of the development of public-private partnership in the Russian Federation]. *Ekonomika, statistika i informatika. Vestnik UMO*, 2015, no. 6, pp. 25–27.

5. Zotov V.B., Terekhova K.O. *Kratkii analiz praktik gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v gorodakh* [A brief analysis of the practice of public-private partnership in cities]. *Vestnik MIRBIS*, 2022, no. 3(31), pp. 41–46.

6. Kondrat'eva U.D. *Analiz i effektivnoe raspredelenie riskov pri zaklyuchenii i realizatsii kon-tsessionnykh soglashenii* [The Analysis and Effective Distribution of Risks at the Conclusion and Implementation of Concession Agreements]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, 2014, no. 12(72), pp. 166–173.

7. Pavelkin V.D. *Problemy, vznikayushchie pri zaklyuchenii kontsessionnogo soglasheniya v sfere zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva* [The problems arising at the conclusion of the concession agreement in housing sector]. In: *Sovremennye Nauchnye issledovaniya: aktual'nye voprosy, dostizheniya i innovatsii: sbornik statei VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Proc. of 7th Int. Conf. «Modern Scientific Research: Current Issues, Achievements and Innovations»]. Penza, Nauka i Prosveshchenie Publ., 2019, pp. 164–167.

8. Sabyna E.N. *Problemy i perspektivy realizatsii kontsessii kak formy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [Problems and Prospects of Realization of Concession as a Form of a State-Private Partnership]. *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2010, no. 1-2, pp. 284–293.

9. Safronova S.E., Chekhovskaya S.A. *Vozniknovenie kontsessionnykh soglashenii, primenenie, osnovnye problemy i slozhnosti* [Origin of the concession agreement, their use, main problems and challenges]. *Biznes-obrazovanie v ekonomike znanii*, 2016, no. 2(4), pp. 80–84.

10. Sobol' T.S. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument povysheniya investitsionnoi privlekatel'nosti regiona (na primere Moskovskoi oblasti)* [Public-private partnership as a tool for increasing the investment attractiveness of the region (by the example of the Moscow region)]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya Ekonomika i pravo*, 2022, vol. 32, no. 5, pp. 854–861.

11. Tyurin I.V., Fedorova I.A. *Sokhranyayushchiesya teoreticheskie i prakticheskie problemy ponimaniya i realizatsii norm pravovogo instituta soglashenii, zaklyuchaemykh mezhdu chast-nymi investorami i publicnymi partnerami* [Continuing theoretical and practical problems of understanding and implementing the norms of the legal institution of agreements concluded between private investors and public partners]. *Economy. Law. Society*, 2023, no. 4, pp. 113–125.

12. Tsurkan M.V. *Etapy razvitiya publichno-chastnogo partnerstva* [Stages of development of public-private partnership]. In: *Novye vyzovy tsifrovizatsii v strategicheskoy razvitii regionov: materialy III Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem* [Proc. of 3rd Conf. «New challenges of digitalization in the strategic development of regions»]. Vladimir, 2023, pp. 287–294.

13. Ivanov V., Zhou J., Andrianov A., Grabovyi P.G. *Private capital incentive model in public-private partnership projects for the development of public infrastructure*. In: *E3S Web of Conferences: XII International Scientific and Practical Forum – «Environmentally sustainable cities and settlements: problems and solutions»* (ESCP-2023), Moscow, Hanoi, 20–21 April 2023. Moscow, Hanoi, 2023, vol. 403, 08020.

14. Morozova L.S., Khavanova N.V., Vetrova E.A., Sulyagina J.O. *Scientific basis of the organisation of public-private partnership*. *Revista Inclusiones*, 2020, vol. 7, no. S2-1, pp. 535–545.

NADEZHDA V. SERGEEVA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Department of Management and Public Municipal Administration, Moscow State University of Technology and Management named after K.G. Razumovsky (First Cossack University), Russia, Moscow (inbox_sergeeva@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7968-8538>).

Формат цитирования: *Сергеева Н.В.* Цифровизация государственного управления и публично-частное партнерство [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2024. № 4. С. 51–63. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2024/4/5>. DOI: 10.47026/2499-9636-2024-4-51-63.