

Практическая реализация механизма ГЧП в информационно-коммуникационных технологиях¹

С.И. Луценко

Эксперт НИИ Корпоративного и проектного управления (г. Москва). Аналитик Института экономической стратегий Отделения общественных наук Российской академии наук.

Соавтор документа «Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации».

Автор проекта «Контурсы Концепции развития финансового кластера Российской Федерации на долгосрочную перспективу»

E-mail: scorp_ante@rambler.ru

Э.Ш. Джураев

Председатель Наблюдательного совета Института проектного управления,

Член Правления РСПП, член совета директоров ряда венчурных фондов

E-mail: info@nii-kpu.ru

Авторами рассматриваются особенности реализации механизма государственно-частного партнерства в информационных технологиях. ГЧП позволяет привлечь инвестиции в исследования и разработки в области информационных-коммуникационных технологий наряду с созданием благоприятных условий для бизнеса. Мероприятия со стороны регионов по содействию политики способствуют расширению практики реализации проектов государственно-частного партнерства

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, информационно-коммуникационные технологии, IT-кластер, инвестиции, мониторинг

Государственно - частное партнерство (далее – ГЧП) - это система взаимоотношений государства и субъектов частного предпринимательства, направленных на достижение результатов в традиционной сфере ответственности государства, определяемых в соответствующих договорах, на условиях сбалансированного распределения прав и обязанностей, рисков, затрат и выгод.

С 1 июля 2018 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10], предусматривающий возможность заключения концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в отношении информационно-телекоммуникационных систем и составляющих ее элементов IT-инфраструктуры, таких как программы для ЭВМ, базы данных, а также обеспечивающих их эксплуатацию технических средств, необходимых для их обработки, передачи и хранения, в том числе в составе единых информационных систем.

Внедрение в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» [8] и Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9] новых подходов при заключении соглашений создали правовые основания для развития взаимовыгодного сотрудничества между государством и бизнесом в сфере развития информационно-коммуникационных технологий. Через механизмы государственно-частного партнерства, в обмен на предоставление частным предпринимателям возможности участия в реализации социально значимых публичных полномочий в каче-

¹ Статья отмечена благодарностью Министерства юстиции Российской Федерации и будет использована в практической деятельности федерального органа исполнительной власти.

стве оператора использования созданных ими объектов IT-инфраструктуры, государство получило возможность широкого привлечения частных инвестиций, передовых технологий и лучших практик для решения важнейших задач по информатизации общества и цифровизации экономики.

По соглашению о государственно-частном партнерстве в отношении объектов IT-инфраструктуры частный партнер обязуется за счет собственных либо привлеченных средств создать или переработать (модифицировать) объект соглашения и осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) этого объекта. В свою очередь, публичный партнер обязуется предоставить (или обеспечить предоставление) частному партнеру права использования результатов интеллектуальной деятельности, входящих в состав объекта IT-технологий, а также прав на обеспечивающие их эксплуатацию технические средства. Вместе с тем, такой набор обязательств сторон соглашения не в полной мере соответствует природе государственно-частного партнерства, поскольку не содержит ключевых обязательных элементов, определяющих форму государственно-частного партнерства [2].

В свою очередь, ключевым обязательством публичного партнера в случае традиционного подхода к государственно-частному партнерству в отношении объектов недвижимого имущества является обеспечение возникновения у частного партнера права собственности на объект соглашения. Очевидно, что при заключении соглашений о государственно-частном партнерстве в отношении информационно-телекоммуникационных систем и составляющих ее элементов IT-инфраструктуры аналогом такого ключевого элемента должно стать приобретение частным партнером исключительных прав на объекты информационных технологий, входящих в состав объекта соглашения.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10] расширяет возможности структурирования соглашений о государственно-частном партнерстве, создает условия для увеличения количества таких соглашений в сфере создания и эксплуатации объектов информационно-коммуникационных технологий, чем существенно снижает расходы государства.

Тем самым, изменения в федеральном законодательстве о ГЧП позволяют создавать объекты информационных технологий. В плане сравнения отметим, что законодательство о ГЧП других стран включает нормы, дающие публичным и частным партнерам возможность создавать объекты интеллектуальной деятельности.

Отрасль информационных технологий и связи в настоящее время является одной из самых перспективных отраслей в современной экономике. Постоянное поступательное развитие отрасли информационных технологий и связи позволит обеспечить в части повышения качества жизни населения. Такое развитие невозможно без активного привлечения частного капитала, в том числе в рамках государственно-частного партнерства. Совместное финансирование и реализация проектов в отрасли информационных технологий позволит повысить ее инвестиционную привлекательность.

Интересным представляется опыт Республики Казахстан, где механизм ГЧП реализуется при организации создания сервисного программного продукта.

Уполномоченный государственный орган при рассмотрении концепции проекта государственно-частного партнерства на создание услуги по аренде программного обеспечения направляет концепцию проекта государственно-частного партнерства сервисному интегратору (сервисный интегратор - юридическое лицо, определяемое Правительством Республики, на которое возложены функции по методологическому обеспечению развития архитектуры «электронного правительства»).

В концепции проекта государственно-частного партнерства государственный орган описывает планируемое использование ресурсов информационно-коммуникационной инфраструктуры (далее - ИК-инфраструктура) оператора.

Для реализации проекта государственно-частного партнерства, заключается договор государственно-частного партнерства в соответствии с законодательством о государственно-частном партнерстве.

Разработку задания на проектирование по созданию сервисного программного продукта осуществляет сервисный интегратор.

Тестирование концепции проекта проводится на ИК-инфраструктуре оператора для разработки и тестирования сервисных программных продуктов в соответствии с планом тестирования, разработанным сервисным интегратором.

В случае положительного прохождения нагрузочного и функционального тестирования комиссия формирует протокол о допуске сервисных программных продуктов к прохождению испытаний на соответствие требованиям информационной безопасности [4].

Некоторые из российских регионов используют механизм ГЧП при реализации проектов в сфере ИТ (в частности, ИТ-кластеров).

Создание кластера является хорошей основой для развития государственно-частного партнерства в ИТ-отрасли региона и будет способствовать становлению кооперационных связей между предприятиями и организациями при производстве интеллектуального продукта. Для эффективного функционирования ИТ-кластера необходима соответствующая экосистема, то есть определенная научно-техническая, информационная, инвестиционная и законодательная среда, создающая благоприятный климат для существования и развития всех участников и компонент кластера. В создании такой экосистемы кластера ведущая роль отводится региональным органам власти.

В свою очередь, в рамках реализации ИТ проектов посредством механизма ГЧП, в целях кадрового обеспечения развития отрасли информационных технологий формулируется комплекс мер, позволяющих получить необходимое количество на рынке труда специалистов в области информационных технологий и повысить качество их подготовки.

Поскольку, Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не упоминает об импортозамещении, роль последнего в государственно-частном партнерстве определяется практикой, в том числе региональной.

Необходимо отметить, что использование регионами при импортозамещении механизма ГЧП регламентируется приоритетными направлениями деятельности в рамках реализации положений Указов Президента РФ [11; 12].

Речь идет об обеспечении мероприятий по содействию импортозамещению, улучшение инвестиционного климата, расширение практики реализации проектов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений.

В частности, механизм ГЧП способствует привлечению инвестиций в исследования и разработки в области информационных технологий наряду с приемлемыми условиями для создания бизнеса в регионе, что приведет к концентрации в отрасли информационных технологий интеллектуального потенциала, способного вывести отрасль на новый уровень развития, а также решить проблему импортозамещения в области программного обеспечения по следующим направлениям [6].

Первое направление - предоставление преференций отечественной ИТ-продукции при осуществлении закупок за государственный счет. Оно работает в сегментах рынка корпоративного программного обеспечения (далее – ПО), в которых уже существует задел в виде конкурентоспособных отечественных ИТ-продуктов. Сюда входят бизнес-приложения, антивирусное ПО, ПО для обеспечения информационной безопасности, а также интернет-сервисы, используемые в корпоративной среде.

Второе направление включает поддержку коллективной разработки ПО в тех сегментах рынка корпоративного ПО, где нет достаточного задела в виде конкурентоспособных отечественных продуктов. Это клиентские и мобильные операционные системы (ОС),

серверные ОС, системы управления базами данных, средства управления «облачной» инфраструктурой и виртуализацией, пользовательское офисное ПО.

Наконец, третье направление отраслевого плана импортозамещения предполагает государственную поддержку отечественных производителей в сегментах рынка ПО, связанных с отраслевой спецификой, таких как: ПО для промышленности, топливно-энергетического комплекса, строительства, здравоохранения, финансового сектора, транспорта.

Другим примером успешной реализации механизма ГЧП в информационных технологиях является Новосибирская область.

Инновационный территориальный кластер информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области (далее - Кластер) утвержден Правительством РФ в 2012 г. Кластер объединяет организации области, обладающие передовыми научными, технологическими, образовательными и предпринимательскими компетенциями, позволяющими развивать отрасли новой экономики.

Основами конкурентных преимуществ Кластера являются научные школы мирового уровня институтов СО РАН и ГНЦ ВБ «Вектор», присутствие в области игроков IT-индустрии федерального и мирового уровня, передовые компетенции в высокотехнологичной медицине, отработанные механизмы коммерциализации инновационных разработок, развитая система частно-государственного партнерства [1].

Еще одним примером реализации ГЧП в сфере информационных технологий является Удмуртская область.

Речь идет о создании на территории области IT-парка.

Предметом деятельности IT-парка является создание условий, благоприятных для организации, развития и деятельности инновационных предприятий, в первую очередь малых и средних, инновационных проектов крупных компаний, для ускоренного производственного освоения результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, изобретений и открытий, создание конкурентоспособных, экспортоориентированных и импортозамещающих технологий, товаров и услуг и доведение их до конечного потребителя.

Концепция создания IT-парка заключается в создании самокупаемой структуры, которая может посредством оказания бизнес-услуг полностью обеспечивать текущие потребности. Кроме того, концепция IT-парка предусматривает коммерческий интерес инвестора, вложившего средства в создание инфраструктурных объектов [7].

Необходимо отметить, что проекты в информационных технологиях с использованием механизма ГЧП необходимо анализировать с использованием SWOT-анализа, акцентируя внимание на проектах, обеспечивающих: возможность привлечения средств федерального бюджета для их реализации; усиление сильных сторон; минимизацию рисков.

В заключение хотелось бы обратить внимание на следующее обстоятельство.

На сегодняшний день, необходима выработка правил планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства в информационно-коммуникационных технологиях, со стороны уполномоченного органа (в частности, Министерством экономического развития России).

Важным разделом правил планирования и реализации проектов ГЧП является мониторинг объектов и договоров ГЧП и представляет собой систему сбора информации, анализа, оценки и прогноза состояния в части эксплуатации и использования объекта ГЧП по целевому назначению и сохранению в надлежащем состоянии [3].

Мониторинг реализации соглашений о ГЧП (МЧП) определяет процедуры рассмотрения предложения о реализации проекта публичным партнером, отбора инвестиционных проектов в целях разработки предложения о реализации проекта, принятия решения о реализации проекта, определения частного партнера и заключения с ним соглашения о реализации проекта, а также контроля и мониторинга реализации заключенного соглашения [5].

Кроме того, мониторинг и оценка реализации проекта ГЧП необходимо реализовывать по следующим направлениям: целевое использование ресурсов; ход выполненных работ; контроль соблюдения и изменения договорной документации по проекту; отслеживание финансовых показателей проекта; корректировка финансово-экономической модели развития проекта с учетом фактических данных и изменений в рамках проекта; контроль учетной политики.

Одним из достаточно новых и перспективных направлений развития отраслей экономики является в настоящее время создание IT-парков.

Создание IT-парков привлекает инвестиции в российскую экономику, ведет к увеличению количества вновь созданных рабочих мест, способствует модернизации производства и повышению конкурентоспособности отечественной продукции. Кроме того, увеличиваются и поступления в бюджеты разных уровней.

IT-парки как новая ступень в осуществлении государственно-частного партнерства имеют большое значение именно в долгосрочной перспективе, поскольку в итоге приводят к увеличению импортозамещения и далее, возможно, к расширению экспорта российского программного обеспечения на зарубежные рынки.

Развитие подобных парков в России является одним из условий повышения конкурентоспособности отечественной экономики и интенсификации механизмов частно-государственного партнерства.

Реализация инфраструктурных проектов с применением концессионных механизмов и механизмов соглашений о ГЧП является перспективным направлением инвестиционной деятельности. Это позволяет концессионерам и частным партнерам претендовать на получение мер государственной поддержки (налоговое стимулирование, государственные гарантии, бюджетных инвестиции, а также льготы по аренде недвижимого имущества).

Литература

1. Постановление Правительства Новосибирской области от 01.04.2016 № 89-п «Об утверждении программы реиндустриализации экономики Новосибирской области до 2025 года» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
2. Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
3. Приказ Министерства национальной экономики Республики Казахстан от 25.11.2015 N 725 «О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
4. Приказ Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 28.01.2016 № 129 «Об утверждении Правил реализации сервисной модели информатизации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
5. Приказ Минэкономразвития России от 27.11.2015 № 888 «Порядок мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 9.
6. Приказ Управления информационных технологий и связи Алтайского края от 10.07.2015 № 86-пр «Об утверждении стратегии развития отрасли информационных технологий в Алтайском крае до 2020 года» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
7. Распоряжение Правительства УР от 03.08.2015 N 765-р «Об утверждении Концепции создания технопарка в сфере информационных технологий - IT-парка Удмуртской Республики» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

8. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Российская газета. 2005. № 161.
9. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015 № 156.
10. Федеральный закон от 29.06.2018 № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2018. № 142.
11. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Российская газета. 2012. № 102.
12. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Российская газета. 2018. № 97с.