

О.М. Головінов

*д-р екон. наук,
м. Донецьк*

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ІННОВАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Постановка проблеми. В умовах глобалізації світової економіки і постіндустріального розвитку стан інноваційної сфери в країні стає найважливішим фактором забезпечення конкурентоздатності вітчизняних підприємств і умовою сталого розвитку національної економіки. Інноваційні зміни української економіки характеризуються складними суперечливими процесами. З одного боку, досить великий потенціал у фундаментальній і галузевій науці, а з іншого — низький рівень доведення результатів наукових досліджень до практичного використання. Тим часом, саме здатність до створення і зуживання інновацій стає необхідною умовою досягнення якісного економічного росту, науково-технічного і суспільного прогресу. На думку французького філософа і соціолога Жака Еллюля, «економічна система, а рівно і політична влада, які відмовляються додержуватися технологічних імперативів, приречені в остаточному підсумку до загибелі» [1, с. 148].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі проблема державно-приватного партнерства знайшла відображення в працях переважно зарубіжних учених. Так, англійський учений Г. Ецковіц акцентує

увагу на дослідженні питань формування нового інституціонального середовища як передумови мотивації приватного сектора до участі у державно-приватному партнерстві [2]. Глава компанії «Британські партнерства держави і приватного сектора» М. Джеррард розглядає партнерство як самостійну форму господарювання та різноманітність цих форм у різних видах економічної діяльності [3]. Російський учений В. Варнавський досліджує партнерства як інституціональні перетворення державного сектора економіки, їх форми, проекти та супроводжуючі їх ризики [4]. У вітчизняній господарській практиці державно-приватне партнерство перебуває на етапі становлення, що позначається на нечисленності досліджень, у яких пропонується авторське бачення проблеми. Так, М. Циганкова акцентує увагу на унікальності механізму державно-приватного партнерства, який дозволяє реалізовувати інвестиційні проекти без використання фінансових пільг [5]. На думку автора, у трансформаційній економіці держава і приватний сектор силою економічних обставин зацікавлені у розвитку державно-приватного партнерства: держава частково вирішує проблеми, пов'язані з функціонуванням

своє власності, інноваційним розвитком економіки, розв'язанням соціальних питань, а приватний сектор одержує прибуток, нові технології, підвищує власну конкурентоспроможність і розширює ринкову нішу [6].

Невирішена частина загальної проблеми. Незважаючи на відносно довгий шлях розвитку державно-приватного партнерства в розвинених країнах, відчувається недостатність його теоретичних досліджень щодо трансформаційної економіки. Слабко вивченими залишаються економічне обґрунтування сутності, критерії оцінки, механізм стимулювання, напрями розвитку партнерства держави і приватного сектора економіки, зокрема в інноваційній сфері. Проте, саме вона з погляду цілей і завдань сумісної діяльності держави і бізнесових структур є тією цариною економіки, де складно знайти альтернативу партнерству.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз державного впливу на становлення і розвиток інноваційної сфери економіки в рамках механізму державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Високий рівень інноваційної здатності господарюючих суб'єктів є найважливішою умовою забезпечення національної безпеки країни і узагальненою характеристикою національної конкурентоздатності України в міжнародній політиці в цілому, що вимагає часу і ресурсів. При цьому без переусвідомлення відношення держави до вирішення проблем науки і до можливостей участі приватного сектора в інноваційній діяльності розраховувати на успіх не доводиться. В країні сьогодні відповідні державні рішення, у тому числі законодавчого плану, розробляються і приймаються надто уповільнено, а приватний бізнес дотепер мало і неохоче бере участь у стимулюванні науки і впровадженні інновацій. Необхідно відзначити, що дана проблема є актуальною не тільки для України, але і для розвинених ринкових економік. Так, зниження інноваційної активності — одна з основних проблем німецької економіки останніх років. Найбільш відчутне падіння витрат на дослідження в державному секторі: якщо у 1995 році частка держави у сукупних інвестиціях на НДДКР складала 37,9 % (на приватний сектор припадало 60 %), то на початок XXI століття вона скоротилася до 31,4 % (приватний сектор — 65,7 %) [7]. У цілому по країнах ЄС збільшення інноваційних витрат до 2010 року до рівня 3 % від ВВП, відповідно до планів розвитку, виглядає, особливо в умовах рецесії світової економіки, досить проблематичним. Саме тому в Україні, яка найбільше потерпає від кризи, необхідно створення гнучкої системи співробітництва, своєрідного розподілу і кооперації праці між приватним сектором і державою, у рамках якого комерційні прагнення ділових структур можуть поєднуватися з рішенням ключових загальнонаціональних завдань.

Вирішенню зазначених проблем сприяли би розвиток і розширення системи державно-приватного партнерства. Саме воно повинно і здатно стимулювати активність приватного бізнесу і державних підприємств в області потенційно важливих ризикових розробок. На цей час в інноваційній сфері української економіки нагромадилося багато питань, розв'язування яких можливо і необхідно саме на основі партнерської взаємодії держави і бізнесу. Більшість українських підприємств не

в змозі набувати послуги сфери науки, самостійно підтримувати структури, що займаються інноваційними розробками. Сьогодні можна констатувати, що в умовах кризи навіть чинний закон про інноваційну діяльність не стимулює науково-технологічну активність ні державних, ні бізнесових структур в країні.

Необхідність розвитку партнерських відносин обумовлюють і слабкі результати у створенні інноваційного клімату в Україні. Незважаючи на можливу фінансову підтримку наукових розробок у вигляді субсидій, формування технопарків, законодавство щодо сприяння інноваційним структурам, кількість вітчизняних інноваційних підприємств і відповідно інноваційної продукції постійно скорочується. Прогресивних змін у технологічному рівні економіки не відбувається, скоріше навпаки. Усі односторонні заклики держави не мотивують бізнес до технологічних змін, він не хоче вкладати гроші у те, що не приносить швидкого і високого зиску. В Україні частка витрат підприємств на нові розробки становить 10 %, тоді як у Японії і США — 70–75 %, у Європі — від 25 до 65 %. Сьогодні очевидно, що інноваційний розвиток економіки є найбільш складним у реалізації пріоритетом держави. На думку прем'єра РФ В. Путіна, держава повинна «не тільки створювати податкові, митно-тарифні режими, задіяти механізми підтримки експорту високотехнологічної продукції, але і ставити підприємства в такі умови, коли відмова від інновацій, консервація відсталості фактично буде вибивати їх з ринку» [8].

Державно-приватне партнерство в області інновацій повинно являти собою взаємодію держави і приватного сектора в процесі всього інноваційного циклу, починаючи із проведення наукових досліджень і комерціалізації розробок до виробництва наукомісткої високотехнологічної продукції. Держава зобов'язана чітко визначитися, на які інновації вона закріплює за собою права власності і доводить їх до практичного застосування самостійно (зокрема, пов'язані з обороною, національною безпекою), а на які інновації з моменту їхнього створення права користування і розпорядження можуть бути передані бізнесу для наступної їх діяльності на ринку. Крім того, держава без належної інституціональної бази, без комерціалізації її об'єктів не в змозі самостійно організувати і відтворювати повністю інноваційний цикл, до цього процесу обов'язково повинен підключитися бізнес, але не як суб'єкт, що експортує інновації, а як серйозний партнер, що бере участь на пайовій основі у розвитку вітчизняного інноваційного ринку. Бізнес може брати участь як інвестор, маркетолог, що виводить інновації на ринок, як замовник, а при створенні необхідних стимулів — і як розроблювач, виробник інноваційних благ. Державно-приватне партнерство фактично перебуває «на межі державного і приватного секторів, не будучи ні приватизованим, ні націоналізованим інститутом. Це свого роду «третій шлях», що дозволяє використати політичні по суті форми поліпшення надання населенню суспільних благ» [3]. Сам термін «державно-приватне партнерство» означає використання державою механізму як сукупності реалізуючих його елементів, що забезпечують створення даного партнерства і участь приватного бізнесу в інноваційній діяльності. За припущенням, стисло це може мати такий вигляд (рис. 1).

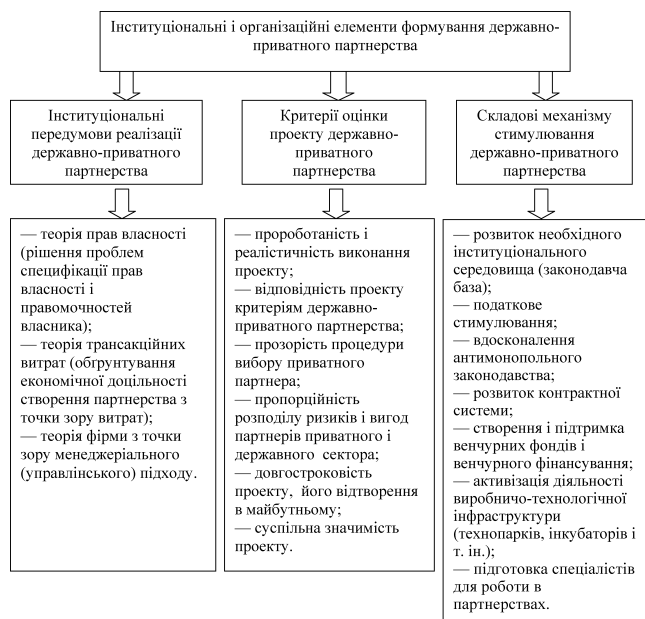


Рис. 1. Основні елементи формування державно-приватного партнерства

Узагальнення результатів огляду досліджень дозволяє дійти висновку, що діяльність бізнес-структур як партнера держави може відбуватися за різними формами, такими, як контракти і підряди на здійснення певних суспільно необхідних видів діяльності, орендні відносини (лізингові), угоди про розподіл продукції, спільні підприємства, концесійні угоди тощо. Варіація взаємодії держави і підприємств приватного бізнесу може змінюватися залежно від обсягу переданих приватному партнерові прав власності на термін і на умовах, передбачених відповідною угодою. При цьому держава виступає як суб'єкт влади і суб'єкт господарського обороту, приватний партнер — як суб'єкт (учасник) господарського обороту. Тому, хоча державно-приватне партнерство спеціально створюється для досягнення певних цілей, опирається на відповідні домовленості і принципи рівності сторін з погляду непорушності умов угоди і відповідальності за прийняті зобов'язання, тотожності у виконуваних ними функціях не може бути споконвічно.

Держава, забезпечуючи права власника, носія суспільних інтересів, виявляє необхідність державно-приватних угод у тих або інших сферах економіки, встановлює цілі проєкту, визначає його вартісні і якісні параметри, специфічні форми фінансування, визначає принципи проведення конкурсу для вибору приватних партнерів, забезпечує домовленість між учасниками угоди про поділ ризиків, здійснює контроль і оцінку виконання приватними партнерами умов угоди і ін. Окрім функцій, обумовлених угодою, від держави потрібні політичні зусилля, пов'язані з урегулюванням відносин суспільства і бізнесу до конкретного проєкту державно-приватного партнерства. Приватний партнер здійснює оперативну діяльність на різних стадіях реалізації проєкту: участь у його розробці, фінансуванні, створенні предмета проєкту, експлуатацію, ефективне управління, практичну реалізацію послуг споживачам і ін. Поділ функцій дозволяє, у тому числі, скорочувати трансакційні витрати, пов'язані з невизначеністю ринкового середовища і властивими йому ризиками, з веденням переговорів і складанням контрактів, здійсненням контролю

за їх виконанням. Залежно від обраної форми партнерства і масштабів передачі державою правомочностей власності приватному партнерові може підвищуватися або зменшуватися ступінь реальної участі останнього у спільних державно-приватних проєктах. При цьому «основною ознакою державно-приватного партнерства є участь у публічно-приватному коопераційному ланцюжку по створенню доданої вартості» [9, с. 67]. У контексті сказаного помітимо, що коопераційні зв'язки бізнесу з державою можливі і у процесі проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок, однак вони переважно обмежуються доконкурентною стадією створення інноваційного продукту, тобто етапами фундаментального або прикладного дослідження, коли ринкові перспективи інноваційної ідеї ще надто розпливчасті. При цьому необхідна активізація державної підтримки виготовлення і технічних випробувань прототипів інноваційної продукції, для чого повинні використатися можливості державних наукових організацій з їхніми дослідними виробництвами і метрологічними базами.

Державно-приватне партнерство є відносно новою формою господарювання. Офіційно міжнародний курс на підтримку даного партнерства був заснований у 2001 році Європейською економічною комісією ООН, який відповідає за запровадження принципів, визначених об'єднанням, і здійснює цілеспрямовану координаційну діяльність з поглиблення державно-приватного партнерства у багатьох країнах світу. Відповідно до практики інших держав, державно-приватне партнерство в Україні повинно ініціюватися державою внаслідок її домінуючої зацікавленості у розвитку інноваційної економіки країни, більш повному використанні ресурсного і інтелектуального потенціалу приватного сектора у суспільних сферах діяльності і зонах традиційної відповідальності держави. Поряд із цими причинами актуальною залишається необхідність модернізації інфраструктури і відповідних капіталовкладень, неефективність управління, обмеженість бюджетних коштів, недостатні інвестиції приватних структур, пов'язані з високими ризиками ринку. Щоправда, у деяких містах України вже є практичний досвід впровадження державно-приватних партнерств. Зокрема, у Луганську має місце партнерство у формі концесії підприємств міського водоканалу російською компанією «Росводоканал», у Чернігові на засадах державно-приватного партнерства у формі довгострокової оренди працюють теплопостачальні підприємства. Прикладом державно-приватного партнерства може бути Одеський порт, де державна власність стосовно вантажоперевезень використовується і інноваційно відтворюється бізнесовими структурами. Проте, досвід цей ще не може бути визначений як позитивний, бо реалізація проєктів державно-приватного партнерства зіштовхується з рядом системних проблем. В Україні вони пов'язані з відсутністю нормативного визначення державно-приватного партнерства як нової форми господарювання і об'єкта державного регулювання, з неефективним використанням державної власності її операторами і нераціональною витратою ними бюджетних коштів, зі складністю урегулювання прав на об'єкти інтелектуальної власності, створених з використанням бюджетних коштів, насамперед при володінні, використанні і розпорядженні результатами НДДКР. Не меншою проблемою у сучасних українських

умовах виступає проблема недовіри бізнесу до держави і держави до бізнесу. Для успішного просунення державно-приватного партнерства потрібна повна ясність і передбачуваність стратегії подальшого розвитку країни, забезпечення державою стабільних «правил гри» між суб'єктами ринкових відносин. Без врахування цього «від бізнесу не можна очікувати нічого, крім показного інтересу і формальної участі у великомасштабних проєктах держави з метою самозбереження. Фактор ефективного підприємництва при цьому може бути втрачений» [9, с. 77].

Державно-приватне партнерство потребує необхідного інституціонального і організаційного середовища. Позитивним кроком у даному напрямку, хоча і незавершеним, є прийняття Верховною Радою України Закону «Про загальні принципи державно-приватного партнерства» [10]. Даний закон дає визначення, склад учасників, ступінь їх відповідальності у рамках партнерства, тривалість відносин, принципи проведення конкурсу з визначення приватного партнера. Разом з тим, закон проголосований, але не затверджений, і якого вигляду він набере у остаточному варіанті, наскільки він буде життєздатним, затребуваним приватними підприємцями, сьогодні сказати складно. Даний закон повинен уникнути помилок відносно трактування державно-приватного партнерства, тому що це приведе до невдач при реалізації проєктів, формування негативного відношення до них, і в результаті — до неефективного використання потенціалу цього механізму. Не менш важливо для даного закону визначити і декларувати пріоритетні предметні царини для ініціювання і підтримки партнерства у галузях, регіонах. Такими царинами є розбудова і модернізація інфраструктурних систем економіки і життєдіяльності, а саме неупорядковане житлово-комунальне господарство, напівзруйновані дороги, обмежений рекреаційний комплекс та ін. Розвиток ключових елементів національної інфраструктури задля підвищення рівня конкурентоспроможності економіки, розширення внутрішнього ринку сьогодні неможливий без залучення державою приватних інвестицій, передовсім в інноваційні проєкти. Саме такої думки стосовно трансформаційних економік додержується відомий польський економіст Г. Колодко: «... в реалізації інфраструктурних проєктів або наданні деяких послуг слід звертатися до нового інструмента — державно-приватного партнерства» [11, с. 427]. Отже, державно-приватне партнерство сьогодні може бути використаним як механізм сполучення державних і приватних коштів і залучення інвестицій у модернізацію вітчизняної економіки.

Безумовно, державно-приватне партнерство являє собою не просте складання матеріальних і фінансових ресурсів, а особливу взаємну систему інтересів. Приватний партнер, будучи суб'єктом господарського права, зацікавлений у максимізації прибутку. Держава, як суб'єкт господарського права, зацікавлена і в ефективності результатів проєкту партнерства, і в одержанні власного комерційного ефекту. Як суб'єкт влади, держава є носієм суспільно значимих інтересів і цілей, і у цій своїй якості забезпечує можливість надання податкових, кредитних і інших пільг, гарантій, а також матеріальних і фінансових ресурсів. Саме ця правомочність власника дозволяє їй займатися виконанням контрольних і регулюючих функцій.

Одним з найефективніших непрямих регуляторів є податкові стимули. Податкове регулювання буде успішним

тільки за умов його цільового орієнтування, зокрема, для заохочення використання нових технологій, навчання і перепідготовки кадрів, співробітництва наукових установ і промисловості або стимулювання окремих стадій розвитку партнерства. Необхідним кроком є розробка програм підвищення кваліфікації фахівців в області державно-приватного партнерства як для державного, так і для приватного сектора. Для успішної реалізації проєктів у рамках державно-приватного партнерства особливі вимоги пред'являються до співробітників державних установ, залучених у їх створення і здійснення контролю за їх діяльністю. Разом із цим, приватний сектор також повинен виявляти ініціативу і мати відповідний потенціал. Необхідна наявність професійно підготовлених, сильних у фінансовому відношенні, кредитоспроможних партнерів.

Сьогодні актуальним є зростання аналітичних і прагматичних досліджень державно-приватного партнерства з тим, щоб розширити, уточнити понятійний апарат, інструментарій, виробити діючі рекомендації з його розвитку. У руслі сказаного варто звернути увагу на те, що в заходах, які здійснюються у нашій країні по обговоренню, розробці шляхів інноваційного розвитку, одним із яких є державно-приватне партнерство, повинні брати участь і представники приватного бізнесу, що не завжди відповідає дійсності. Підтвердженням тому є, наприклад, той факт, що вже на етапі створення робочої групи по розробці Міжнародної цільової програми інноваційного співробітництва держав-учасників СНД на період до 2020 р., перше засідання якої відбулося у Києві 29 — 31 липня 2009 р., представники українського бізнесу були відсутні, хоча саме вони покликані реалізовувати прийняті на міжнародному рівні проєкти інноваційних програм.

Важливим кроком на шляху до інноваційного етапу розвитку економіки України може бути Закон України «Про наукові парки» від 25 червня 2009 року. Він покликаний регулювати правові, економічні, організаційні відносини, пов'язані зі створенням та функціонуванням наукових парків, як однієї з форм державно-приватного партнерства, і спрямований на інтенсифікацію процесів розроблення, виробництва, впровадження інноваційних продуктів і інноваційної продукції на внутрішньому та зовнішніх ринках [12]. Основу функціонування наукових парків формує взаємодія державного і приватного капіталу з метою розвитку науки, технологій і техніки, адаптації науково-технічного комплексу до вимог ринкової економіки, а також створення умов для зростання недержавних інвестицій. Аналіз даного закону, поряд з позитивною оцінкою, викликає ряд питань. Чи зможуть вищі навчальні заклади, навіть IV рівня акредитації, у нинішніх умовах розробляти інноваційну продукцію на явно застарілій матеріально-технічній базі? Протягом останніх двох десятиліть фінансування навчальних закладів дозволяло фактично тільки виплачувати заробітну плату співробітникам, і не більше. Яким чином будуть дотримуватися права на інтелектуальну власність в умовах повної відсутності автономії університетів від міністерства освіти і науки? Можливо, пошук відповідей на дані питання буде полегшений у зв'язку зі створенням на базі шести українських університетів дослідницьких центрів, покликаних виробляти нові ідеї, позиції, підходи, у тому числі і відносно механізмів інноваційного розвитку економіки. Хочеться сподіватися, що згаданий закон не стане черговим викривленням у

досить великому списку нормативних документів, які формують інноваційну систему в Україні, проте не приводять до яких-небудь реальних зрушень.

Висновки. Підводячи підсумки, слід неодмінно зауважити, що роль держави у взаємодії з бізнесом не означає наміру диктувати пріоритети виробникам і споживачам інноваційної продукції. Держава не повинна підміняти бізнес, однак вона зобов'язана повернути собі законне і повноцінне право голосу при формуванні високотехнологічної сфери. Як показує світовий досвід, без певного втручання держави, особливо на початковому етапі, не обійтися. Важливою умовою для успішної реалізації державно-приватного партнерства є наявність передбачуваного і сталого інституціонального середовища. Це необхідно для того, щоб ризик приватного бізнесу був для нього прийнятним, що припускає ефективність правового захисту приватної власності, надійність фінансових ринків, стає фінансове становище партнерів, прозорість виконання угод. Крім цього, важливо забезпечити уявлення про партнерство як про справедливий, відкритий інститут, що створюється в інтересах суспільства. Державно-приватне партнерство з метою набуття особливої успішності потребує формування єдиного центру, який би здійснював координацію усієї внутрішньої і зовнішньої політики країни у сфері взаємодії держави і бізнесу, моніторинг їх сумісної інноваційної діяльності. Адже нинішня світова економічна криза неминуче викличе нову інноваційну хвилю. Зміцнять своє становище технологічні лідери минулих років і з'являться нові. Україні життєво важливо для забезпечення сталого зростання спробувати надолужити або перебороти критичне відставання в технологічному розвитку. Тому необхідно формування такої інноваційної системи країни, що буде здатна об'єднати зусилля державних органів управління усіх рівнів, організацій науково-технічного комплексу і підприємницького сектора економіки з метою прискореного використання досягнень науки і технологій, реалізації стратегічних національних пріоритетів країни.

Література

1. Эллюль Жак. Политическая иллюзия: Эссе / Жак Эллюль ; под общ. ред. В. И. Даниленко ; пер. с фр. В. В. Лазарева. — М. : NOTA BENE, 2002. — 430 с.
2. Etzkowitz Henry. The triple helix: university-industry-government innovation in action / Henry Etzkowitz. — New York; London: Routledge, 2008. — 164 p.
3. Gerrard M. B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. 2001. Vol. 38, № 3.
4. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский // РАН ; Институт мировой экономики и международных отношений. — М. : Наука, 2005. — 315 с.
5. Циганкова М. О. Идентификация инвестиционного партнерства держави та бізнесу / М. О. Циганкова // Економіка і прогнозування. — 2006. — № 2. — С. 101–116.
6. Головінов О. М. Механізм приватно-державного партнерства / О. М. Головінов // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 34–3 (138). — Донецьк, ДонНТУ, 2008. — С. 10–16.
7. Инновационный дефицит в Германии // Эксперт. — 2004. — № 8 (409). — Режим доступа: <http://www.expert.ru/printissues/expert/2004/08/08ex-1end2/>
8. Пока в ручном режиме // Эксперт. — 2009. — № 25 (663). — Режим доступа: http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/25/v_ruchnom_rezhime/
9. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. — 2008. — № 8. — С. 61–77.
10. ВР определила принципы государственно-частного партнерства. — Режим доступа: <http://economics.unian.net/rus/detail/15236>.
11. Колодко Гжегож В. Мир в движении / Гжегож В. Колодко ; пер. с пол. Ю. Чайникова. — М. : «Магистр», 2009. — 575 с.
12. Закон України «Про наукові парки» від 25 червня 2009 року № 1563-VI — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.