

УДК 351.82:334.012.64:330.341.1(477)

В. Гарбариніна

ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ АКТИВІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні проблеми державно-приватного партнерства в інноваційно-інвестиційній сфері на законодавчому рівні. Запропоновано напрямки вдосконалення державного регулювання інноваційно-інвестиційними процесами в Україні як передумови європейської інтеграції.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інноваційно-інвестиційні процеси, державне регулювання, інноваційна діяльність.

Істотне зростання конкурентоспроможності вітчизняної економіки, входження її в європейський економічний простір потребує активізації інноваційно-інвестиційних процесів, здійснення інноваційних зрушень в економіці, оскільки структура економіки, яка існує нині в Україні, є диспропорційною, низькотехнологічною та ресурсомісткою.

Формування конкурентоспроможної, високотехнологічної, інноваційної економіки має відбуватися шляхом державного регулювання інноваційно-інноваційних процесів, удосконалення механізму державного управління інноваційними зрушеннями в економіці.

Система фінансування інноваційного розвитку – це дуже складний механізм, що постійно розвивається на вимогу розвитку економіки і все ширше використовує нові форми. Необхідність удосконалення державної політики є метою створення необхідних умов для активізації процесів залучення інвестицій в інноваційну діяльність.

Аналіз законодавства України у сфері досліджень, розробок та інноваційно-інвестиційної діяльності здійснювала група українських та європейських фахівців: Г. Авігдор, Ю. Атаманова, І. Булкін, О. Бутнік-Сіверський, І. Галенко, Н. Ісакова, Ю. Капіца, В. Кир'ян, Х. Лео, О. Орлюк, О. Попович, О. Симсон, В. Тьед, А. Фаренвальд, О. Хіменко, А. Хребтов, Ю. Шкворець [1].

Існує низка праць щодо застосування у розвинених країнах механізму державно-приватного партнерства та аналізу проблем щодо ефективного застосування його в Україні. Основні положення про державно-приватне партнерство розглянуті в працях таких вітчизняних учених, як: І. Запатріна [2], К. Павлюк [3], А. Павлюк [4], П. Шилепницький [5], а також у численних законодавчих, нормативно-правових актах, програмних та аналітичних документах Європейської Комісії. Проте роль державно-приватного партнерств в інноваційно-інвестиційних процесах досліджена недостатнім чином.

Актуальність проблеми та недостатній рівень її розробленості зумовлюють постановку завдання, яке полягає у визначенні причин, що перешкоджають ефективній реалізації партнерських відносин в інноваційно-інвестиційній сфері та пропозицій щодо напрямків усунення наявних перешкод.

У світі існує декілька форм бюджетної підтримки партнерських відносин: пряма бюджетна підтримка (субвенції на виконання інвестиційних програм), надання державних і місцевих гарантій, залучення державою чи органами місцевого самоврядування кредитів

від іноземних держав і банків, гарантування відшкодування збитків приватного партнера, гарантування державного замовлення на певні товари чи послуги.

Відповідно до чинного законодавства і розроблених механізмів, в Україні діють перші три вищевказані форми бюджетної підтримки. Інші потребують законодавчої бази для їх функціонування.

В Україні ринкова категорія інновацій покладається на стару парадигму науково-технічної політики, що ґрунтується на державному фінансуванні масштабних програм і проєктів із залученням традиційного капіталу. Існуюча система, що закладена в основу законодавства, що регулює інноваційно-інвестиційні процеси, де держава бере активну участь у відповідних відносинах (при визначенні пріоритетів інноваційної діяльності, фінансуванні зазначеної сфери, експертизі інноваційних проєктів, визначенні режиму інноваційної діяльності), на практиці обертається відсутністю фінансової та будь-якої іншої допомоги з боку держави для розвитку вказаних відносин.

Поряд із недостатнім прямим державним фінансуванням науки та інновацій відсутня підтримка і механізми стимулювання інноваційної сфери за допомогою непрямих форм державного фінансування.

Існуючий стан речей демонструє нестабільність умов здійснення інноваційної діяльності, що не може сприяти її активізації. Основні закони у сфері інновацій залишаються по суті декларативними документами, тому що не виконуються на практиці. Часто норми законів не мають прямої дії, а повинні реалізовуватися через численні порядки, методики, затверджені підзаконними нормативно-правовими актами. У чинному законодавстві не закріплюються державні гарантії щодо стабільності інноваційного законодавства.

Доцільно зазначити, що у державному регулюванні інноваційної сфери в Україні фактично не сформовані державно-приватні відносини. Ця проблема є дуже важливою, адже вона заважає підприємницькій ініціативі в інноваційній діяльності, тобто в інноваційній сфері не відбуваються процеси “знизу”. Між тим у західній теорії інновацій останні ототожнюються із підприємництвом. У європейських країнах розширюється використання механізмів державно-приватного партнерства в науково-технічній та інноваційно-інвестиційній сферах. Для більшості держав характерним є підвищення інтересу до розвитку науково-дослідницьких проєктів державно-приватного партнерства. Такий інтерес виражається у розробці спеціального законодавства у цій галузі, зростанні бюджетних витрат на відповідні програми державно-приватного партнерства, включенні їх у стратегії інноваційного розвитку.

Таким чином, в Україні діє неефективна модель інноваційних відносин, що передбачає втручання держави в інноваційно-інвестиційні процеси виключно через систему бюджетного фінансування науки. Така модель, що відображається у сучасному законодавстві, не здатна забезпечити сталого інноваційного розвитку.

Необхідно провести системні зміни в інноваційній сфері та запровадити нову модель інноваційних відносин на основі збалансованого державно-приватного підходу. Ця модель повинна будуватися на ринковій теорії інновацій, де центральне місце займуть суб’єкти підприємництва (представники промисловості і бізнесу), з визначенням нової ролі держави в інноваційно-інвестиційних процесах.

На сьогодні практика впровадження державно-приватного партнерства в Україні перебуває на досить ранній стадії становлення.

Запровадження державно-приватного партнерства в Україні передбачено Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство,

конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [6]. Законодавчою базою розвитку таких партнерських відносин є Конституція України, Цивільний кодекс, Господарський кодекс, Закон України “Про державно-приватне партнерство” № 2404-VI від 01.07.2010 р. Також зазначене партнерство регулюється постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні” № 389 від 02.02.2011 р. [7], постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства” від 17.03.2011 р. [8], іншими постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, положеннями та наказами центральних органів виконавчої влади, рішеннями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Так, Законом України “Про державно-приватне партнерство” визначено, що державно-приватне партнерство (далі – ДПП) – це співробітництво між державою, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору [9].

Проте здійснення ДПП в інноваційній сфері не висвітлена у чинному законодавстві. Закон України “Про державно-приватне партнерство” не включає до пріоритетних сфер застосування ДПП освіту, науково-дослідницьку діяльність та інноваційну сферу, хоча й не забороняє такого використання: “державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям” [10].

У Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” йдеться, зокрема, про необхідність спрямування вітчизняного науково-технічного потенціалу на забезпечення потреб інноваційного розвитку економіки України й організацію виробництва високотехнологічної продукції шляхом запровадження державно-приватного партнерства в науково-технічній та інноваційній сферах, розробки та впровадження інструментів державної підтримки інноваційної діяльності.

У Законі України “Про державно-приватне партнерство”, який регулює загальні організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватними партнерами та основні принципи ДПП виключно на договірній основі (заснована здебільшого на традиційній моделі замовлення науково-технічної продукції та спільній діяльності без об’єднання вкладів), яка не дозволяє повною мірою реалізувати інноваційний потенціал та отримати прибутки.

Державно-приватне партнерство є не тільки договірною формою взаємодії держави і приватного партнера, і навіть не тільки організаційно-інституціональною основою цієї взаємодії, скільки ефективною моделлю гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційно-інвестиційному процесі. Таку модель, що розроблюється на рівні країн ЄС, можливо реалізувати в Україні, але для цього потрібно провести системні, взаємоузгоджені та послідовні зміни в чинному законодавстві [11].

В Україні основна частка наукових досліджень сконцентрована в державному секторі (академічній і вузівській науці), яка не пристосована для здійснення інноваційної діяльності, адже є некомерційною сферою господарювання, а також не має необхідних

фінансових та інфраструктурних ресурсів. Чинне регулювання інноваційної сфери, що побудовано на основі активної участі держави в інноваційних процесах, на практиці розходиться з реальними пріоритетами та фінансовими можливостями держави.

При цьому в рамках регулювання відсутні будь-які мотиваційні важелі для залучення приватного сектора в інноваційне середовище. Навіть за таких умов українські підприємства неминуче стикаються з необхідністю впровадження інновацій в умовах старіння базових галузей промисловості України. Але інновації на сьогодні можуть собі дозволити тільки великі промислові підприємства, середній та малий інноваційний бізнес в Україні залишається осторонь від інноваційних процесів. Тому держава, з одного боку, повинна зберегти та реалізувати свій науковий та інноваційний потенціал, а з іншого - забезпечити мотивацію та активізацію інноваційних відносин у приватній сфері.

Спрямування вітчизняного науково-технічного потенціалу на забезпечення потреб інноваційного розвитку шляхом ДПП було як першочерговий етап (до кінця 2010 р.) Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. ДПП передбачено серед механізмів Програми розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності на 2011 рік і на період до 2015 року, що схвалена урядом 2 лютого 2011 р. Проте реалізація механізму ДПП в інноваційно-інвестиційній сфері до сьогодні не прописана у чинному законодавстві.

Упровадження державно-приватного партнерства в інноваційну сферу є також пріоритетним завданням інтеграції України до сучасних світових та європейських процесів. Розвиток партнерства у інноваційній сфері віднесено до “Флагманської ініціативи Інноваційного Союзу до 2020 року” [12]. Ця ініціатива розроблена з метою підвищення конкурентоспроможності Європи на світовому ринку в умовах дефіциту публічних фінансів та вирішення багатьох соціальних проблем, зміни клімату, енергетики, недостачі ресурсів, демографічних змін. Ініціатива передбачає проведення стратегічно послідовної та комплексної рамкової політики, спрямованої на стимулювання інноваційної діяльності. Значну увагу в ній надається підтримці інноваційного підприємництва та бізнес інвестиціям у дослідження і розробки. При цьому наголошується на ролі держави у:

- фінансуванні фундаментальної науки, пріоритетних, зокрема соціально-важливих, її напрямів;
- державно-приватному партнерстві для мобілізації інвестування з приватного сектора;
- використанні податкових важелів для розвитку інноваційного підприємництва.

У документі стверджується, що партнерство в інноваційній сфері – нова концепція, тому вона буде запроваджена в рамках експериментального Європейського інноваційного партнерства для перевірки її економічної вигідності, калібрування балансу інтересів партнерів, забезпечення ефективності управління всередині партнерств.

Вирішення питання реформування інноваційного законодавства потребує системних і комплексних підходів. Позитивним є той факт, що Кабінетом Міністрів України було підписано розпорядження “Про схвалення Концепції реформування державної політики в інноваційній сфері” № 691-р від 10.09.2012 р. Реалізація цієї Концепції, зокрема, передбачає визначення механізму державно-приватного партнерства в інноваційній сфері, а також комерціалізації науково-технічних розробок та винаходів.

У підходах до розбудови інноваційного законодавства в Україні та державах-членах ЄС існує принципова різниця. У країнах ЄС в останні роки основними документами, що визначали розвиток інноваційної діяльності, були державні плани та стратегії. Необхідні акти з імплементації програмних документів приймалися для досягнення певних цілей та

показників, часто у формі програм фінансування, конкурсів із підтримки певних напрямків. Програмний розвиток органічно дає змогу здійснювати координацію різних органів влади з забезпеченням вкладу кожного з них у виконання програм, досягнення пріоритетів та спільних загальних результатів.

Відсутність програмного підходу призводить до конкуренції органів виконавчої влади у сфері інновацій, важкості чи неможливості виробити узгоджену позицію щодо прийняття певних актів, слабкості або відсутності координаційних органів у сфері інновацій, що суттєво відрізняє систему управління інноваційної діяльністю в Україні від досвіду європейських країн.

Отже, для того, щоб забезпечити ефективність реалізації політики державно-приватного партнерства в інноваційно-інвестиційній сфері в Україні, необхідно:

- розробити ефективні механізми взаємодії всіх елементів національної інноваційної системи у рамках ДПП: наука, освіта та інновації;

- створити сприятливі умови інноваційної політики (формування нового механізму державного управління інноваційно-інвестиційними процесами в економіці);

- розробити організаційно-інституціональні основи ДПП в інноваційно-інвестиційній сфері;

- розробити і прийняти нову редакцію Закону України “Про інноваційну діяльність”, у структуру якого включити окремий Розділ “Державно-приватне партнерство в сфері інновацій”;

- запровадити механізми державно-приватного партнерства в сфері інновацій у межах окремого закону (Закон України “Про державно-приватне партнерство в інноваційній сфері”). Прийняття спеціального закону стане початком проведення системних перетворень та узгоджень законодавства у сфері регулювання інноваційно-інвестиційними процесами в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства [13];

- узгодити на законодавчому рівні розбіжності в законопроектах щодо регулювання інноваційно-інвестиційної сфери відповідно до застосування державно-приватного партнерства. Це передусім стосується таких нормативно-правових актів, як Закони України: “Про наукову і науково-технічну діяльність” № 1977-ХІІ від 13.12.1991 р.; “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” № 991-ХІV від 16.07.1999 р.; “Про наукові парки” № 1563-VI від 25.06.2009 р.; “Про державно-приватне партнерство” № 2404-VI від 01.07.2010 р.; “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій” № 143-V від 14.09.2006 р.

Запорукою успіху проектів ДПП в інноваційно-інвестиційній сфері є політична підтримка таких проектів з боку уряду, проголошення їхнього пріоритету та ключової ролі у формуванні національної інноваційної системи. Тому першочергове значення має приведення у відповідність чинного законодавства про державно-приватне партнерство, вироблення дієвих механізмів ДПП в інноваційно-інвестиційній сфері з максимальним урахуванням міжнародного досвіду.

Література

1. Аналіз законодавства України у сфері досліджень, розробок та інноваційної діяльності та пропозиції щодо доповнень до законодавства. Проект ЄС “Вдосконалення стратегій, політики та регулювання інновацій в Україні” [Текст]. — К. : Фенікс, 2011. — С. 184.

2. Запатріна І. В. Бюджетна підтримка та її роль у реалізації проектів публічно-приватного партнерства на місцевому рівні [Електронний ресурс] / І. В. Запатріна. — Режим доступу : <http://www.slideshare.net/dmytrochupryna/ss-5330025>.

3. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / С. М. Павлюк, К. В. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки [Електронний ресурс]. — 2010. — № 17. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

4. Павлюк А. П. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні / А. П. Павлюк, Д. В. Ляпін // Стратегічні пріоритети [Текст] : [наук.-аналіт. щоквартал. зб. Національного інституту стратегічних досліджень]. — № 3 (24). — К. : [б. в.], 2012. — С. 38—45.

5. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство як інноваційний підхід до розвитку інфраструктури регіону / П. І. Шилепницький // Трансформаційні процеси розвитку економіки регіону за період незалежності України [Текст] : [монографія] / за заг. ред. д. е. н., проф. В. В. Прядка. — Чернівці : БДФА, 2011. — С. 273—289.

6. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. [Електронний ресурс] : затверджена Указом Президента України № 128/2013 від 12.03.2013 р. [чинна]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

7. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 389 від 02.02.2011 р. [чинна]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Про затвердження порядку надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 279 від 17.03.2011 р. [чинна]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

9. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Там само.

11. Аналіз законодавства України у сфері досліджень, розробок та інноваційної діяльності та пропозиції щодо доповнень до законодавства... — С. 184.

12. Albert N. Public [Text] / Albert N. Link ; Private Partnerships Innovation Strategies and Policy Alternatives. — N.-Y. : Springer Science + Business Media, Inc., 2006. — P. 2.

13. Гарбариніна В. Розвиток інноваційної діяльності в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства / В. Ю. Гарбариніна // Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [Текст] : матер. конф. (28 березня 2014 р., м. Дніпропетровськ) / редкол. О. Ю. Бобровська (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. — С. 277.

V. Harbarynina

THE USE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FOR ACTIVATION OF INNOVATION AND INVESTMENT PROCESSES IN UKRAINE

The main problems of public-private partnership in the field of innovation and investment on the legislative level are considered. The directions for improving government regulation of innovation and investment processes in Ukraine as a prerequisite for European integration are offered.

Key words: public-private partnership, innovation and investment processes, government regulation, innovation activity.