

*В. В. Узунів,
к. е. н., доцент, ректор, Університет економіки та управління*

ОБГРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГІОНІ

V. Uzunov,
Ph. D., Associate Professor, Rector, University of Economics and Management

A GROUND OF MECHANISM OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REGION

Обгрунтовано механізм державно-приватного партнерства в регіоні.

The mechanism of state-private partnership is reasonable in a region.

Ключові слова: механізм державного управління, інновації, регіональна інноваційна політика, державно-приватне партнерство, інноваційний потенціал, регіон.

Key words: mechanism of state administration, innovation, regional innovative politics, state-private partnership, innovative potential, region.

ВСТУП

Одним з механізмів реалізації інноваційної політики є державно-приватне партнерство. Суть державно-приватного партнерства в інноваційній сфері полягає в погодженні інтересів держави і бізнесу в доведенні наукових розробок до інновацій. Як відомо, успіх інноваційної діяльності залежить від участі в ній бізнесу. Роль держави — знизити бар'єри при залученні бізнесу в інноваційну сферу — комерційний ризик, тривалість терміну окупності вкладів. Вона вирішується різними формами фінансування різних стадій інноваційного циклу. На початковій стадії, де особливо значний технологічний і комерційний ризики витрати на її реалізацію бере на себе держава. Окрім того, можливе інвестування на паритетних засадах з приватними інвесторами інноваційних проектів від початкової стадії до функціонування малого інноваційного підприємства через систему венчурних фондів.

Партнерство держави з приватним сектором повинне являтися сьогодні одним із ключових компонентів нової інноваційної політики України. Проте реалізація цього механізму на практиці пов'язана в Україні з цілим рядом серйозних проблем. Також слід зазначити, що відносно невелика кількість підприємств малого та середнього бізнесу в нашій країні, що беруть участь в інноваційному процесі, в порівнянні з іншими розвиненими країнами.

Сприятливі умови, що створюють необхідні передумови для ефективного регулювання механізмів державно-приватного партнерства, є запорукою ефективної співпраці між державними і приватними секторами економіки, які мають різну мотивацію та цілі в різному юридичному і культурному середовищі.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою статті є обгрунтування механізму державно-приватного партнерства в регіоні з метою вдосконалення державної інноваційної політики. Дослідження по-

будовано на системному підході, а також сукупності методів, які забезпечують реалізацію такого підходу, а саме: аналізу, синтезу та логічного узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Зростаючий інтерес до розвитку програм державно-приватного партнерства в інноваційній сфері характерний для переважної більшості держав. Важливість партнерств як інструментів політики тепер широко визнається багатьма урядами країн, і це відбивається на їх бюджетних асигнуваннях, законодавстві і розробці відповідних програми. Ці програми різноманітні за формою і цілями. Їх аналіз свідчить про те, що в переважній більшості випадків, їх цілі близькі до традиційних дослідницьких програм, проте їх здійснення є ефективнішим за участю представників приватного бізнесу.

Програми орієнтовані на досягнення наступних основних цілей:

- специфічна підтримка малих та середніх інноваційних підприємств;
- розвиток кластерних досліджень, орієнтованих на ринок;
- активізація процесу трансферу результатів досліджень і розробок, створених у державних організаціях, з використанням державного бюджету;
- доведення результатів наукової діяльності, отриманих в державному секторі, до ринку;
- заохочення створення державними організаціями "start-up" і "spin-off" компаній;
- міжнародна співпраця.

Мотивація участі в партнерстві приватного сектора економіки, як правило, обумовлена можливостями отримання більш високого прибутку і новими можливостями для розвитку інноваційного бізнесу. Проте приватні компанії можуть також приєднатися до державно-приватного партнерства з більш специфічною мотивацією, зокрема, для забезпечення доступу до державного фінансування, результатів досліджень і розробок дер-

жавного сектора та його інфраструктури, а також інформації та устаткування.

Мотивація участі в партнерстві державного сектора обумовлена як спільними, так і специфічними цілями. До спільних цілей умовно можна віднести:

- 1) економічне зростання і забезпечення конкурентоспроможності науково-технічної продукції і послуг;
- 2) стимулювання інноваційної активності виробників високотехнологічної продукції і послуг;
- 3) створення нових наукомістких фірм і підтримка малих і середніх інноваційних підприємств;
- 4) залучення позабюджетних джерел фінансування;
- 5) підвищення ефективності державних витрат на дослідження та розробки.

Більш специфічні цілі включають:

- 1) розробку ключових технологій для державних потреб;
- 2) залучення до економічного обігу і комерціалізації результатів досліджень та розробок, отриманих з використанням коштів державного бюджету;
- 3) розвиток інфраструктури [1, с. 68].

Міжнародний досвід свідчить, що формування подібних умов припускає необхідність використання відповідних правових, організаційних та економічних інструментів.

У багатьох країнах впродовж досить тривалого періоду часу формувалися сприятливі юридичні та інституціональні межі. За останні роки уряди деяких країн, ввели досить радикальні реформи для полегшення механізму реалізації державно-приватного партнерства в інноваційній сфері.

У Франції закон 1999 року "Про інновації" усунув багато перешкод, що мали місце, в сфері регулювання державно-приватного партнерства. Закон передбачає стимули для дослідників у створенні фірм "spin-off" і полегшує мобілізацію дослідників в подібні фірми. Це дозволяє університетам і державним дослідницьким організаціям організувати інкубатори і вводить організаційні інновації для кращого управління їх відносинами з приватним сектором (Служба промислової і комерційної діяльності — SAIC), а також спрощує створення фірм філій, що спеціалізуються на фінансуванні на ранній стадії і на стадіях ризику [2, с. 45].

У Японії основний Закон "Про науку та технології" був ухвалений в 1995 році. У 1996 році набув чинності "Перший план з науки та технологій". Приватні компанії стали замовляти все більше досліджень університетам з того часу, як дослідникам національних університетів дозволили займатися технічним консультуванням в якості додаткової роботи. У 1998 році був введений Закон "Про розвиток трансферу технологій від університетів до промисловості", що привело до утворення організацій з ліцензування технологій (TLO). У 1999 році був схвалений Закон "Про спеціальні заходи промислового "пожвавлення", так звана "японська версія" "Акту Бейха-Доуля", який зробив можливим для підрядників урядових дослідницьких проектів отримувати права на інтелектуальну власність, яка отримується в ході цих досліджень. У квітні 2000 року Закон "Про зміцнення промислового технічного потенціалу" усунув бар'єри в сфері регулювання для викладачів або дослідників

національних і державних університетів, і дозволив їм працювати керівниками приватних компаній. Закон також спростив передачу бюджету з приватного сектора в національні і державні університети і дозволив використати студентські винаходи національних університетів [2, с. 65].

Правова система Російської Федерації нині не містить яких-небудь спеціальних законодавчих актів, що підтримують розвиток приватно-державних партнерств. Більше того, цілий ряд положень російського законодавства стримує розвиток державно-приватного партнерства в інноваційній сфері. Найбільш суттєвими є питання участі державного дослідницького сектора в подібних програмах, а також володіння і розпорядження інтелектуальною власністю, створеною з використанням коштів федерального бюджету [2, с. 67].

У Законі України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 № 2404-VI визначено, що державно-приватне партнерство — співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

На стороні приватного партнера у договорі, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках державно-приватного партнерства.

Особливості участі на стороні приватного партнера декількох осіб у конкурсах на визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства визначаються Кабінетом Міністрів України [3].

Правова система України, дозволяє створювати організації змішаних приватно-державних форм власності. В цьому випадку, є усі підстави стверджувати, що державно-приватне партнерство має місце як всередині, так і за межами цих організацій.

Найбільш поширеним прикладом такої наукової організації є акціонерне товариство, в якому "золота акція", або контрольний пакет акцій можуть бути закріплені за "державою". Таким акціонерним товариством надається цільове фінансування робіт і програм.

Фінансово-промислові групи доки не знайшли широкого застосування в інноваційній сфері. В той же час, ця організаційно-правова форма є дуже перспективною для розвитку державно-приватного партнерства. Вона є сукупністю юридичних осіб, що діють, як основна або дочірня організація в цілях технологічної або економічної інтеграції для реалізації інвестиційних та інших проектів і програм, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності і розширення ринків збуту товарів і послуг, і тому подібне.

Засновниками групи можуть бути юридичні особи: комерційні і некомерційні організації, у тому числі і іноземні. Серед учасників групи обов'язкова наявність організації, що діють у сфері виробництва товарів і по-

слуг, а також банків або інших кредитних організацій. Державні унітарні підприємства можуть бути учасниками групи із згоди і в порядку, визначуваному власником майна. Таким чином, склад учасників фінансово-промислової групи дуже широкий і створює необхідні передумови для участі в ній як представників державного, так і приватного сектора економіки.

Перелічені вище організаційно-правові форми організацій покривають зовсім не усі структури, які можуть брати участь з боку держави в державно-приватному партнерстві. Наприклад, некомерційні партнерства і автономні некомерційні організації мають значний потенціал для участі в державно-приватному партнерстві. Ці організації, що в цілому не є комерційними, все ж дозволяють здійснювати підприємницьку діяльність і об'єднувати учасників різних секторів економіки.

Істотну роль у становленні державно-приватного партнерства в Україні грають фонди, у тому числі державні, такі, що є некомерційними організаціями, що не мають членства, створюваними на основі добровільних майнових внесків для досягнення суспільно корисних цілей.

Учасником державно-приватного партнерства з боку приватного сектора економіки можуть виступати громадяни і юридичні особи, представлені як комерційними, так і некомерційними організаціями, засновником яких не є держава.

Слід особливо підкреслити, що, незважаючи на різноманіття форм державних організацій і підприємств змішаних форм власності, кожна з них, незалежно від організаційної форми (державна установа, фонд, унітарне підприємство та ін.) неминуче стикається з проблемами володіння і використання інтелектуальної власності в силу існуючих в законодавстві невизначеностей.

При цьому питання, що відносяться до прав інтелектуальної власності, визначаються не стільки формою організації, скільки джерелом фінансування і засновницьким договором, підписаним з державним органом виконавчої влади, що заснував його. Очевидно, що умови цих договорів можуть в істотному ступені варіюватися залежно від цілей діяльності організації і функцій засновника.

Різнманіття функцій та організаційно-правових форм учасників державно-приватного партнерства з боку держави зумовлює необхідність розробки не лише правових меж взаємодії приватного і державного секторів економік, але і спеціальних організаційних механізмів управління державно-приватним партнерством в інноваційній сфері в Україні, що забезпечують баланс інтересів усіх його учасників, включаючи державу.

Утворення кластерів і формування мереж з використанням механізмів державно-приватного партнерства ймовірно є тією сферою інноваційної політики, де спостерігається найбільш динамічний розвиток. Однією з тенденцій, що яскраво простежується нині, є активніше залучення регіональної влади, а також зміцнення регіональної інноваційної системи.

Переважає більшість європейських країн приступили до розвитку кластерних програм у середині дев'яностих років. Зокрема, фінська міжміністерська програма кластерних досліджень була розпочата в 1996 р. Програма спрямована на передачу і акумуляцію знань у

відібраних сферах, створення нових і постійних структур співпраці, вдосконалення здатності до співпраці усієї дослідницької системи і збільшення надійності і гнучкості інноваційної діяльності.

Кластерна політика спрямована на розвиток співпраці і сполучення між фірмами, асоціаціями підприємців, вищою освітою, дослідницькими і фінансовими інститутами. Починаючи з 2002 р. японський уряд заснував нову програму для створення інноваційних кластерів в обраних регіонах. Кластери включають університети, державні дослідницькі організації, інші дослідницькі інститути і компанії, що займаються дослідженнями і розробками, а також регіональну владу [2, с. 89].

У Ісландії існує офіційна кластерна організація в сфері охорони здоров'я — Технологічний форум здоров'я. Він був утворений у березні 2000 року Дослідницькою Радою для зміцнення співпраці між державними установами і компаніями приватного сектора, для сприяння зростанню утворення "старт-ап" компаній з ухилом охорони здоров'я, а також для допомоги існуючим підприємствам в досягненні освоєння глобальних ринків.

Кластерні стратегії канадської Національної Дослідницької Ради успішно заохочують розвиток інноваційних кластерів, що конкурують в глобальному масштабі шляхом роботи в партнерстві з іншими урядовими департаментами на державному і муніципальному рівнях, університетами і приватним сектором [2, с. 101].

На нашу думку, в Україні необхідно створити мережу національних інформаційно-аналітичних центрів з передових напрямів науки для моніторингу світового та українського науково-технічного потенціалу. Створення мереж, особливо між дослідницьким сектором і промисловістю, повинно стати частиною системної політики держави. Створення мереж стимулювало б утворення нових програм державно-приватного партнерства. Участь зарубіжних компаній, при відповідному захисті національних інтересів, повинна заохочуватися.

Інноваційний розвиток не може бути цілком пов'язаний з державним бюджетом, в основному він повинен здійснюватися за рахунок формування попиту на дослідження і розробки з боку недержавного сектора економіки.

Партнерство приватного і державного секторів економіки повинно стати ключовим компонентом нової інноваційної політики України, оскільки, при правильній організації, воно забезпечує отримання ширших переваг від капіталовкладень у державні дослідження, створюючи сприятливі передумови для стійкого інноваційного розвитку, що є стратегічним чинником економічного зростання.

Відносна роль державно-приватних партнерств в інноваційній політиці різна в різних країнах, але проявляється явна тенденція до зростання її впливу на розвиток інноваційної активності. Виняткова значущість державно-приватних партнерств як ефективного інструмента реалізації інноваційної політики тепер широко визнається багатьма країнами, що знаходить своє конкретне відображення у витратах державного бюджету, законодавчих ініціативах і розробці нових програм.

Ряд держав визначили розвиток партнерств і співпраці між державним і приватним секторами пріоритет-

ним завданням розвитку національної економіки, усунули багато перешкод на шляху розвитку державно-приватних партнерств, створивши стимули для дослідників в створенні "старт-ап" компаній і полегшивши їх участь в діяльності подібних фірм, активізувавши залучення фінансування досліджень на ранній стадії і сформувавши умови для венчурного фінансування.

Багато країн створили необхідні правові та організаційні механізми, стимулюючи приватні компанії укладати договори на проведення досліджень і розробок з державними університетами і дослідницькими інститутами, які у свою чергу отримали можливість займатися технічним консультуванням, працювати керівними співробітниками в приватних компаніях і мати права на інтелектуальну власність, що отримуються за державними замовленнями.

Створення зв'язків у національній інноваційній системі стало головним пріоритетом політики багатьох держав, а державно-приватні партнерства — головним політичним інструментом його реалізації.

Розвиток діючої системи фінансово-економічного забезпечення науково-технічної та інноваційної діяльності повинен ґрунтуватися на розвитку механізму державно-приватного партнерства, який включає чотири можливі етапи, у тому числі:

1) стратегічне планування використання державно-приватного партнерства для реалізації галузевої, регіональної стратегії розвитку на підставі аналізу можливої бюджетної і макроекономічної ефективності виконання інноваційного проекту із залученням приватного партнера;

2) підготовка проекту, включаючи: визначення цільових критеріїв ефективності і якості, яких повинен добитися приватний партнер:

— розробку проектної документації, нормативних актів із забезпечення виконання умов контракту органами державного або регіонального управління;

— формування інформаційного пакету проекту, що надає потенційному партнеру необхідний обсяг знань для схвалення рішення про участь у потенційному проекті;

— розробку документації для проведення конкурсу на вибір приватного партнера;

— інформування і проведення консультацій з потенційними приватними партнерами;

3) підтримка схвалення рішення про реалізацію проекту необхідними органами виконавчої і законодавчої влади, включаючи проходження необхідних суспільних слухань, публічних та інших процедур;

4) підтримка виконання рішення про реалізацію проекту, включаючи проведення конкурсної або іншої процедури з вибору приватного партнера, проведення переговорів з переможцем конкурсу з метою укладення контракту на реалізацію проекту, участь у переговорах приватного партнера з фінансово-кредитними організаціями з питань залучення фінансування в проект, укладення угод з питань співфінансування сформованого проекту державно-приватного партнерства.

Залучення інвестицій у реалізацію інноваційних проектів державно-приватного партнерства ґрунтуватиметься на взаємодії з венчурним фондом області, на створенні системи зростання високотехнологічних проектів від ідеї до серійного виробництва. В результаті буде створена ефективна система взаємодії між універ-

ситетами, венчурним фондом і мережею бізнес-інкубаторів — приватних партнерів, працюючих у сфері високотехнологічних проектів. Венчурний фонд — тільки один з необхідних елементів інноваційної системи, проте інфраструктура фінансового забезпечення зростання проектів важлива не менше. Елементами такої інфраструктури якраз і можуть стати мережа бізнес-агентств і бізнес-інкубаторів.

ВИСНОВКИ

Слід визнати, що Україна ще значно відстає в розвитку правових, організаційно-економічних і фінансових механізмів реалізації державно-приватного партнерства в інноваційній сфері.

Попри те, що сьогодні правова система України надає певні можливості для використання нових правових, організаційно-економічних і фінансових інструментів підтримки програм державно-приватного партнерства, державні органи виконавчої влади на практиці мають досить обмежені можливості з їх застосування.

Таким чином, нові широкомасштабні ініціативи України з розвитку державно-приватного партнерства в істотному ступені блокуються законодавчими бар'єрами і використанням — консервативних (бюрократичних) адміністративних інструментів, не здатних забезпечити стійкий розвиток у сучасних економічних умовах.

Підприємства приватного сектора, працюючи в тяжких умовах ринку, що обумовлює необхідність застосування адекватних економічних механізмів, втрачають інтерес до розвитку державно-приватного партнерства, у тому разі якщо вони стикаються з правовими і адміністративними бар'єрами, що підвищують ризиковану взаємодію з державним сектором економіки.

Література:

1. Телегин В. А. Государственно-частное партнерство — эффективная форма модернизации и развития коммунальной инфраструктуры / В. А. Телегин // Инновации. — 2009. — № 1. — С. 68—72.

2. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Виницький Б., Ленд'єл М., Онищук Б., Сегварі П. — К.: "К.І.С.", 2008. — 146 с.

3. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

References:

1. Telehyn, V.A. (2009), "Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo — jeffektivnaja forma modernizacii i razvitija kommunal'noj infrastruktury", Innovacii, vol. 1, pp. 68—72.

2. Vynnyts'kyj, B. Lend'el, M. Onyschuk, B. and Sehvari P. (2008), Dosvid ta perspektyvy vprovadzhenia derzhavno-pryvatnykh partnerstv v Ukraini ta za kordonom [Experience and prospects of introduction of state-private partnerships in Ukraine and abroad], K.I.S., Kyiv, Ukraine.

3. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine, "Law of Ukraine "About state-private partnership", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 26 August 2013).

Стаття надійшла до редакції 27.08.2013 р.