

**О. М. Головінов**

*д-р екон. наук*

*м. Донецьк*

## **РЕАЛІСТИЧНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК СКЛАДОВІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ**

Постановка проблеми. Емпіричне дослідження державно-приватного партнерства в українському суспільстві засвідчує, що воно великою мірою пов'язано з необхідністю інноваційного розвитку економіки. Сучасні обсяги науково-технічного прогресу і поєднані з ними проблеми становлення великомасштабного капіталоемного виробництва виявляються об'єктивно не під силу ні приватно-капіталістичному господарству, ні державі, тим більше, якщо вона здійснює трансформаційні процеси. Незважаючи на можливу фінансову підтримку наукових розробок у вигляді субсидій, на 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. Сьогодні очевидно, що інноваційний розвиток економіки є найбільш складним у реалізації пріоритетом держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Осмисленню ролі державно-приватного партнерства у набутті економікою інноваційної спрямованості присвячена достатня кількість робіт, серед яких слід виокремити наукові праці

зарубіжних учених, у яких досліджуються необхідність, сутність і форми державно-приватних партнерств, їх регіональні аспекти, можливості пристосування до підприємств національної інфраструктури. Так, в роботі С. Сільвестрова [1] розглядається взаємозв'язок між науково-технічним прогресом, інноваціями, державним регулюванням економіки та розвитком державно-приватного партнерства. М. Дерябіна [2] пропонує державно-приватне партнерство в якості альтернативи приватизації, аналізує перерозподіл функцій держави в моделях партнерства. Методичні і практичні питання розвитку державно-приватних партнерств обговорюються і в наукових працях Б. Винницького, Б. Онищука [3], І. Богдан [4] та інших. Більшість авторів розглядають партнерства держави і бізнесу як альтернативний механізм фінансування інноваційного розвитку економіки.

**Невирішена частина загальної проблеми.** Проте, як показує світова практика, державно-приватне партнерство служить важливим інструментом інноваційної політики держави в цілому, а не тільки залучення інвестиційних ресурсів. В даному випадку мова йде про

сумісну реалізацію результатів наукових досліджень, формування пріоритетних напрямів державно-приватного партнерства як складових інноваційного розвитку економіки у стратегічній перспективі. Такий підхід актуалізує пошук подібних шляхів розвитку у вітчизняній економіці з метою доповнення існуючих практичних ініціатив і підвищення результативності взаємодії приватних і державного суб'єктів господарювання.

**Постановка завдання.** Мета даної статті — обґрунтування основних стратегічних напрямів підтримки і розвитку державно-приватних партнерств, орієнтованих на інноваційний розвиток української економіки.

**Виклад основного матеріалу.** Перехід до науково-технічного і інноваційного розвитку України визначено у якості однієї з основних цілей державної політики, викладеної у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. Серед чинників, підсилюючих активність приватних інституцій щодо фінансування інноваційних проектів, повинна бути більш активна роль держави в розвитку науки і технологій. Про актуальність цієї думки свідчить відсутність єдиної національної програми розвитку перспективних технологій, цілеспрямованої державної політики по залученню вітчизняного приватного капіталу для партнерського фінансування інноваційної сфери. На державному рівні відсутні систематичний опис горизонтів розвитку технологій, оцінка наслідків їх впливу на економіку і суспільство, що ґрунтуються на прогнозах і оцінках можливих сценаріїв розвитку. Для порівняння: провідні американські досліджувальні центри надали подібні прогнози до 2100 року, Європейські учені — до 2030 року. Держава приймає достатньо нормативних документів, що регулюють інноваційну діяльність, проте практична їх реалізація унаслідок відсутності чіткого контролю, розпорошеності фінансових коштів серед багатьох міністерств і відомств, невизначеності рольових функцій зайнятих тут державних службовців щодо інноваційного розвитку, малоефективна. У даному контексті слушно зауважити, що в США кожен четвертий фахівець в державному апараті урядів кінця ХХ століття був зайнятий організацією, управлінням або сприянням розвитку науки і техніки, прискоренню науково-технічного прогресу [5, № 1, с. 18].

Зазначені обставини дозволяють стверджувати, що теперішня ситуація у інноваційних процесах обумовлює необхідність Державної адресної інвестиційної програми, яка розроблялась би на засадах системного аналізу і оцінки можливостей вирішення проблем сучасного технологічного укладу, концентрації фінансових, матеріальних і трудових ресурсів в точках його зростання з тим, щоб вони використовувалися за призначенням, оптимально, прозоро і гранично ефективно. Система сумісного комплексного фінансування інновацій актуалізує створення відповідного урядового органу, який проводив би дослідження технічних потреб різних галузей промисловості, здійснював прямі інформаційні зв'язки між ринковим інноваційним попитом і пропозицією інноваційних ідей і посередницьких послуг, координуючи тим самим роботи з сприяння технічному прогресу і прискоренню нововведень в економіку країни.

Безумовно прийнятним в даному напрямку є залучення венчурного фінансування як складової інноваційних джерел. В Україні можливість державно-приватного партнерства в області венчурного фінансування

формально з'явилася з моменту створення Державного інноваційного фонду, який, на жаль, виявився неіздатним. Однією з істотних причин цього є нестача державних коштів, відсутність відповідної тактики формування фонду, опрацьованого плану дій по його використанню як результат постійної змінюваності урядів, що не визнають спадкоємність у виконанні прийнятих державних рішень. Сьогодні, коли завдання переходу до економіки, заснованої на знаннях і інтелектуальному капіталі, нових технологіях у виробничому процесі, є одним із пріоритетних, для запуску венчурної системи фінансування механізм державно-приватного партнерства стає найбільш слушним і актуальним.

Сьогодні із простору венчурного фінансування, як і із правового поля, випадають результати науково-технічної діяльності, отримані науковими колективами в лабораторних умовах університетів. Між тим вони є важливими і цікавими для комерціалізації. Необхідно, щоб автори розробок могли офіційно ставити їх на баланс і переводити в прикладну площину. Саме на цьому етапі свою роль повинні зіграти венчурні інвестори, якщо вони працюють на перспективу. Для запуску даної венчурної системи можуть бути використані механізми державно-приватного партнерства, метою яких повинна бути поява прибуткового сектора венчурних інвестицій, що в змозі самопідтримуватися.

У низці основних умов становлення інноваційної економіки значну роль відіграє державно-приватне партнерство в сфері інфраструктурних проектів. Найбільш прийнятною формою партнерства у цьому випадку є концесійні угоди, які поки не одержали істотного розвитку в Україні, хоча спроба їх використання вже здійснена. За період з 1997 р. по 2009 р. у сфері транспортної інфраструктури було укладено дві концесійні угоди: на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг Львів-Краковець і Львів-Броди. На жаль, позитивні результати від реалізації цих проектів досягнуті не були. Поясненням тому може бути той факт, що банки й інші фінансово-кредитні установи утримуються від великих інвестицій і кредитів у подібні проекти, небезпідставно побоюючись високих ризиків їх реалізації, у тому числі довгочасності процедури відомчих погоджень, великого обсягу інформації і необхідної документації для участі в конкурсі, відсутності довгострокового співінвестора в особі держави (муніципалітету), тому що бюджети країни затверджуються щорічно, а концесійний договір — на довгий період часу. Неабияким фактором, що перешкоджає розвитку концесійних угод, насамперед, у транспортній інфраструктурі, є низький рівень доходів більшості громадян України, що обумовлює їх об'єктивну незацікавленість у послугах, надаваних приватним сектором. Для цього фактору підсилюється відсутністю гарантій з боку інвестора відносно можливого підвищення або введення нових платежів за користування концесійними дорогами.

Впровадження державно-приватного партнерства актуально і для сфери житлового будівництва. В умовах кризового стану із забезпеченістю населення житлом зараз, за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства, в Україні налічується близько 4 тис. об'єктів незавершеного житлового будівництва загальною площею понад 16 млн. квадратних метрів. Майже половину недобудов реально

вести в експлуатацію. У Донецьку не побудовано 47 багатопверхових житлових будинків площею 471,3 тис. квадратних метрів. Із загального числа будівництво 15 будинків законсервовано, коштів у забудовників на подальше їхнє зведення немає. За відсутності коштів на відновлення залишених недобудованих об'єктів нерухомості актуальним стає партнерство як кооперація державних і приватних структур, спеціально створювана задля реалізації зазначеної цілі і що опирається на відповідні домовленості сторін. У цьому випадку державно-приватне партнерство стає одним з інструментів, який органи влади зможуть використовувати для підвищення ефективності виконання своїх функцій, особливо тих, що стосуються економічного розвитку території (міста, району).

Сприятливим фактором для розвитку подібної кооперації може бути включення схеми державно-приватного партнерства у територіальне планування, оскільки воно базується на тих же принципах, що і стратегічні проекти: довгостроковість, територіальна прив'язка, суспільна значущість. Стратегії розвитку регіонів є тим організаційним механізмом, що забезпечує прозорий і відкритий процес формування політики місцевого розвитку. Вони також покликані враховувати і погоджувати точки зору різних груп суспільства з тим, щоб домогтися їхньої підтримки, а отже, залучити додаткові ресурси для розвитку і реалізації суспільно значущих проектів. Тим самим, стратегічне планування сприяє виникненню сумісних проектів суспільного і приватного секторів і успішності їх реалізації. В стратегії використання державно-приватного партнерства повинні знайти відображення загальні уявлення про плани відносно партнерства, види послуг, які вони будуть надавати, передбачувані форми їхнього утворення, вимоги до потенційних партнерів, принципи роботи (наприклад, відповідальність міської влади за визначення рівня і якості першочергових послуг, відкритість і прозорість ініціатив партнерства й ін.).

Концепція державно-приватного партнерства може й повинна реалізовуватися у такій найважливішій області загальнонаціональних інтересів, як соціальна сфера. Адже розв'язання назрілих соціальних питань, як виходить із нещодавно прийнятого Податкового кодексу України, доведеться забезпечувати в умовах відносного зниження фіскального навантаження на економіку. Однак варто мати на увазі, що розвиток соціальної суб'єктності і формування соціальної культури участі в партнерстві — непростий і досить тривалий процес. До того ж соціально орієнтованій підприємницькій діяльності, що тільки зароджується, властиві неурегульованість, відсутність сприятливих організаційних, економічних і правових умов, що пов'язується, в тому числі, з економічною кризою.

Пріоритетами у взаємодії держави і приватного капіталу в соціальній сфері за їх станом на сьогоднішній день повинні бути охорона здоров'я і освіта. Характерно, що самі українські компанії пріоритетними царинами партнерства у соціальній сфері називають інфраструктурні проекти і частково житлово-комунальне господарство, у той час як охорона здоров'я, освіта, культура значної уваги не привертають. В українській охороні здоров'я потенціал такого партнерства використовується поки вкрай обмежено. Тим часом саме ця сфера через її хронічне недофінансування гостро відчуває потребу в залученні приватних інвесторів для того,

щоб забезпечити підтримку конкурентного середовища і прийнятний рівень виконання державою своїх соціальних зобов'язань. Доводиться констатувати, що сьогодні відсутнє системне бачення державно-приватного партнерства в охороні здоров'я, тому першочерговим завданням, як і раніше, залишається визначення його форм і перспективних напрямів у рамках даної сфери.

Зважаючи на досвід розвинених економік, одним з таких напрямів може бути започаткування популярної нині у світі моделі ендаументів. Ендаумент (endowment) — це цільовий фонд, призначений для використання в некомерційних цілях, як правило, для фінансування організацій медицини, освіти, культури. Подібні фонди цільового капіталу покликані сприяти більш раціональній і відкритій організації фінансування благодійної діяльності в найбільш значущих галузях соціальної сфери. Поширення такої практики в Україні, на жаль, стримується, у тому числі і відсутністю законодавчої бази, яка б визначала введення можливих пілг на філантропічну діяльність за суспільно значущими соціальними напрямками. Не випадково наша держава у світовому рейтингу благодійності займає 151 місце серед 153 країн, у яких відбувались опитування.

Ефективна взаємодія держави і бізнесу могла б створити систему медичного страхування, у якій або державними програмами, або приватною страховкою була б охоплена абсолютна більшість населення країни. Сьогодні зріст цін на медичне обслуговування і збільшення видатків на державні програми медичного страхування являє собою загрозу бюджетній політиці країни (зріст цін на медичне обслуговування значно випереджає зріст економіки). Доцільно введення податкового кредиту для малого бізнесу, щоб роботодавець був у змозі сплачувати страховку своїм працівникам. У той же час великі компанії необхідно за допомогою економічних важелів примушувати в обов'язковому порядку брати участь у подібному страхуванні. Крім того, сьогодні доцільно започаткувати практику збереження страховки за умов зміни місця роботи, а також надавати податковий кредит для оплати медичного обслуговування.

Принципово нових характеристик і механізмів функціонування повинна набувати взаємодія між державою і бізнесом в умовах трансформації сфери освітніх послуг. З одного боку, з формуванням ринку освіта, з погляду її соціально-економічної значущості, не може бути повністю включеною у ринкові відносини. З другого, у держави відсутній ефективний механізм управління і достатнього фінансування, що дозволив би забезпечити зростання якості підготовки фахівців, адекватних вимогам сучасного ринку праці. Розв'язання цієї суперечливості можливо шляхом застосування в освітній сфері державно-приватного партнерства, яке створює обставини для взаємного інтересу держави, бізнесу, освітніх установ за умов делегування ризиків, відповідальності, витрат і вигод від участі у розвитку освітньої діяльності.

Ефективність державно-приватного партнерства в освітній діяльності залежить від того, які вигоди у формі переваг воно може забезпечити його учасникам. Безумовно, конкретні види цих вигод, їх масштаби залежать від зрілості і національних особливостей ринкових відносин. Проте, узагальнено їх можна представити у наступному вигляді. Для освітніх установ такими перева-

гами можуть бути: створення додаткових можливостей для збільшення джерел фінансування і розвитку матеріально-технічної бази навчального закладу; створення нової моделі інтегрованого освітнього комплексу; опрацювання нових моделей навчальної, наукової, виробничої і інституційної інтеграції; збільшення фінансового забезпечення наукових досліджень; додаткове фінансування доведення наукових розробок до комерційного рівня з патентуванням і закріпленням авторських прав.

Приватний бізнес у якості переваг може одержати: участь в удосконаленні освітніх стандартів і навчальних програм з урахуванням потреб ринку праці, в навчально-науковій і управлінській діяльності навчального закладу як кінцевий споживач освітніх послуг; можливість створення і розвитку на базі навчальних закладів освітньої виробничо-технологічної інфраструктури інноваційної діяльності підприємства (компанії); можливість залучення студентів і викладачів до виконання НДДКР для конкретного бізнесу; одержання конкурентних переваг за рахунок застосування нових знань.

Результатом інтеграційної взаємодії економічних суб'єктів державно-приватної форми організації відносин повинна бути реалізація національної інноваційної системи як сукупності процесів освіти, дослідження і масового впровадження інновацій. Держава може приймати участь у національній інноваційній системі і прямо, і опосередковано, через механізм державно-приватного партнерства. У той же час бізнес прямо може бути представленим у сфері досліджень, масового освоєння інновацій, а через державно-приватне партнерство — у сфері освіти. Венчурному капіталу, як самостійному джерелу інвестування процесів національної інноваційної системи, ближче сфера досліджень і масового впровадження інновацій, однак, через механізм державно-приватного партнерства він може взаємодіяти і зі сферою освіти. Освітні установи безпосередньо пов'язані з освітньою діяльністю і дослідженнями, а через механізм державно-приватного партнерства вони можуть опосередковано приймати участь у процесі масового впровадження інновацій. Отже, зазначене партнерство надає своїм учасникам можливостей виконання як основних своїх спеціалізованих, так і інтегральних функцій щодо підтримки єдності у циклі «освіта — дослідження — впровадження інновацій». Воно стає тим механізмом, що регулює інтеграційні взаємодії учасників при реалізації інноваційного характеру їх діяльності.

Зараз будь-які заходи, що приймаються державою в різних сферах національного господарства, так само, як і будь-яка економічна дія, здійснена приватним бізнесом, пов'язані між собою безліччю явних і неявних факторів, причин, відносин. Як основу добровільних відносин між державою і приватним господарюючим суб'єктом можна розглядати і державне замовлення, що припускає функціонування державного ринку товарів і послуг. Стосовно цього ринку слід зауважити, що такою є логіка світового господарського розвитку індустріально розвинених країн. Дотримання цієї логіки є ствердженням того, що основою сформованої в нашій країні змішаної економіки є не тільки різні форми власності, конкуренція, але і нова система рівноправних економічних відносин між державою і приватним капіталом.

По суті справи створюється нова модель державно-приватної взаємодії, у якій уряд і приватні структури стають партнерами в різних напрямках, насамперед, у формуванні і використанні державного ринку товарів і послуг. Подібні відносини дозволяють не тільки забезпечити свободу підприємствам, але і використовувати державне замовлення у якості одного із суцього економічних важелів державного регулювання. Застосовуючи договори (контракти), а тому не порушуючи нічий інтересів, держава може оцінити доцільність і масштаби виробництва товарів, проведення робіт, наприклад, у галузі науки і інновацій, відбираючи для фінансування найбільш перспективні напрями. Крім того, договори вносять визначеність у процес концентрації ресурсів на державному рівні, які передбачені для вирішення особливо важливих стратегічних завдань. У рамках даного партнерства держава, виступаючи замовником і дотримуючись принципу ринкового господарства — гроші за кращий товар (послугу) і за мінімальну ціну, в змозі здійснювати оптимізацію витрат державного бюджету, а отже економію державних коштів.

Що стосується підприємств-виконавців державного замовлення, то, як показує практика розвинених країн [5], участь у державних контрактах виводить їх з надзвичайно жорсткої конкуренції, забезпечує гарантований збут. Якщо порядок фінансування державного замовлення чітко налагоджений, підприємство, що прийняло його, може одержати у випадку успішної роботи додаткові винагороди, найчастіше перевищуючі середньогалузеву норму прибутку. Участь підприємств у замовленнях дає їм можливість вирішувати завдання, що не мають аналогів, істотно обновляти свою технологічну базу і робити все це фактично безкоштовно, залучаючи державні кошти, що цільовим порядком ідуть на оплату державного замовлення.

Сьогодні інститут партнерства щодо державних закупівель товарів та послуг, що представляє собою економіко-правову форму договірних відносин, варто розглядати як один з механізмів процесу інвестування на певних умовах зі строго визначеними цілями. Це спосіб організації державою оптимального розміщення ресурсів на додаток до ринкових механізмів їх розподілу, стимулювання конкуренції в приватному і створення конкурентних умов у державному секторі, тобто у сфері надання суспільних благ. Партнерство держави і приватного капіталу, їх щільна взаємодія у системі державних закупівель диктується єдиними інтересами суспільного розвитку — інноваційне зростання національної економіки, підвищення добробуту громадян країни, забезпечення національної безпеки, сталого економічного зростання.

**Висновки.** На основі викладеного можна констатувати наступне. Як свідчать реалії державно-приватного партнерства, взаємини держави і бізнесу поки сприймаються практикою у якості однієї з безлічі важливих, проте, периферійних проблем, від вирішення яких слабко залежить вектор розвитку національної економіки. У суб'єктів партнерства дуже повільно формується усвідомлення того, що їх взаємні дії повинні погоджувати базові принципи соціальної і економічної політики, стимулювати створення передумов для підвищення ефективності функціонування і максимально можливого інноваційного розвитку економіки. Неодмінною

умовою активізації взаємних дій у формі партнерства повинна виступати організуюча і стимулююча функція держави. Поки вона реалізує себе у формуванні законодавчої бази державно-приватного партнерства, назвати ж сфери, у яких партнерство найбільш просунулося, складно, оскільки період його становлення усе ще перебуває на початковому, «розмовному» етапі. З метою активізації практичного впровадження цього процесу доцільно:

активізувати формування докладної нормативно-правової і інституційної основи для забезпечення сталого розвитку державно-приватного партнерства, заснованого на прозорих домовленостях його суб'єктів;

розробити комплекс урядових заходів щодо стимулювання суб'єктів підприємництва, орієнтованих у своїй діяльності на креативний характер партнерства, з метою сполучити інтереси приватного капіталу з інноваційною політикою держави;

сприяти розширенню практики використання цільових фондів фінансування добродійної діяльності в соціально найбільш значущих галузях (освіта, медицина, культура, спорт) із введенням податкових пільг на даний вид добродійності і їх законодавчим підтвердженням;

налагодити державну статистичну базу обліку процесу формування і сфер діяльності державно-приватних партнерств.

Реалізація цих і інших подібних заходів повинна сприяти досягненню складних цілей держави, бізнесу і населення, у першу чергу, у підвищенні шансів адаптуватися до змін у глобальному світі, виходячи з національних інтересів і інноваційних соціально-економічних потреб.

#### Література

1. Государственно-частное партнерство в инновационных системах: сборник / Российская акад. наук, Ин-т экономики, Вольное экономическое общество; под общ. ред. С. Н. Сильвестрова. — М. : URSS, 2008. — 310 с.
2. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. — 2008. — № 8. — С. 61–77.
3. Винницький Б. Досвід та перспективи впровадження приватно-державних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендъел, Б. Онищук, П. Сегварі. — К. : «К. І. С.», 2008. — 146 с.
4. Богдан И. Концессии в Украине: формы и пути внедрения / И. Богдан // Экономика Украины. — 2011. — № 3. — С. 35–45.
5. Патрон А. П. Государственное хозяйствование в США в начале XXI века / А. П. Патрон // США, Канада: экономика, политика, культура. — 2004. — № 1,3,4. — С. 3–20; 36–54; 30–43.