

Інвестиційна та інноваційна діяльність

УДК 330.117.334.716.008.8:330.341.1

В. І. Павлов, О. О. Ляхович

Особливості форм державно-приватного партнерства в інноваційній сфері

Розкрито сутність форм державно-приватного партнерства (ДПП) з урахуванням особливостей їх застосування в інноваційній сфері. Виділено основні форми співпраці державного та приватного секторів в Україні. Приділено увагу прямим та непрямим формам участі держави в інноваційних проектах ДПП.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, технологічні парки, податкові пільги.

За сучасних умов ринкової економіки у світовій та вітчизняній практиці господарювання все більше уваги приділяється безпосереднім процесам реалізації інноваційних програм та проектів на засадах державно-приватного партнерства (далі – ДПП), що знаходить свій вияв у загальних тенденціях як державного стимулювання, так і активного залучення приватного сектору в розробку і впровадження нових технологій, спрямованих на досягнення бажаного результату. В Україні розвиток партнерських відносин між державою та бізнесом перебуває на початковому етапі. А форми співпраці державного та приватного секторів у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності законодавчо не врегульовані, що обумовлює актуальність досліджень у даній сфері знань.

Основні теоретичні та практичні аспекти взаємодії державного і приватного секторів розглядали в своїх працях вчені Н. Г. Дутко, К. В. Павлюк, І. В. Тараненко, О. В. Охріменко, Н. В. Папп, В. Г. Варнавський, О. М. Головінов, А. В. Кабашкін, П. В. Савранський, А. Рейд, Дж. Делмон та ін. Слід відзначити, що наявність у даних дослідженнях різноманітності концептуальних підходів щодо визначення сутності, принципів та механізмів ДПП може бути використана при вирішенні низки важливих проблем та завдань вітчизняної державної політики в напрямку ДПП. Але питанню впровадження сучасних форм ДПП в інноваційну сферу у працях вітчизняних вчених приділено недостатньо уваги. Саме тому дана проблема потребує детального дослідження та подальшого вдосконалення в сучасних умовах.

У світовій практиці існує велика різноманітність форм ДПП, що обумовило існування багатьох підходів до їхньої класифікації. Так, Європейська комісія розглядає форми інституційного та договірної характеру. *Інституційна* форма передбачає створення спільної компанії зі змішаним державно-приватним капіталом або перехід під приватний контроль уже функціонуючого державного підприємства. Партнерства *договірної* характеру між державним та приватним сектором базується виключно на укладанні договорів. До таких форм комісія відносить концесію [8, с. 18].

В. Варнавський за рівнем участі приватного сектору в реалізації прав власності виділяє *контрактні й концесійні форми*. До контрактних форм належать: контракти на постачання продукції для державних потреб;

© В. І. Павлов, О. О. Ляхович, 2013.



Рис. 3.2. Базові форми ДПП в інноваційній сфері (Розробка автора)

контракти на виконання робіт та надання суспільних послуг; контракти технічної допомоги; контракти на управління. До концесійних – лізинг, угоди на розподіл продукції та концесії. Окремою формою партнерств розглядаються акціонування та спільні підприємства, які мають безліч типів залежно від ступеня участі держави, організаційних форм і т. д. [4, с. 32].

Досліджуючи поділ форм ДПП в економічній літературі, доходимо висновку, що в кожному джерелі він здійснюється по-різному, в залежності від сфер застосування, особливостей розподілу ризиків проекту між учасниками партнерства та ін. Узагальнення існуючих форм співпраці держави та бізнесу дозволило авторам виокремити не лише традиційні, інституційні та договірні, але інноваційні, прямі та непрямі форми ДПП.

Традиційні форми розглядаються авторами як *первинні економічні та організаційно-правові механізми взаємовідносин між державою і бізнесом, які впроваджувались на початкових етапах розвитку цих взаємозв'язків, підтвердили свою ефективність та мають широке застосування у світовій практиці державно-приватного партнерства в різних сферах господарювання*. Мова йде про договір, оренду (лізинг), концесію, угоду про розподіл продукції, спільне підприємство.

Широке використання вищезазначених традиційних форм ДПП зумовило подальшу перспективу розвитку нових форм взаємодії держави та бізнесу, зокрема в науково-технічній та інноваційній діяльності. Це дозволило авторам виокремити *інноваційні форми, під якими слід*

розуміти перспективні економічні та організаційно-правові механізми взаємодії державного та приватного секторів на основі системи державно-приватного партнерства, що сприяють підвищенню ефективності розробки та впровадження проектів у науково-технічній та інноваційній діяльності суб'єктів господарювання та зростанню конкурентоспроможності економіки і добробуту населення країни.

До перспективних форм ДПП дослідники відносять: венчурні фонди, технопарки, бізнес-інкубатори, особливі економічні зони, фінансово-промислові групи, концесійно-франчайзингові форми, закриті пайові фонди [6, с. 15]; створення та функціонування вільних економічних зон, науково-виробничих та технічно-впроваджувальних зон [5, с. 64]. На думку авторів, такі інноваційні структури як технопарки, бізнес-інкубатори, технополіси не є формою ДПП у їх прямому значенні. Такі структури необхідно розглядати як невід'ємні складові системи ДПП, які можуть брати участь у реалізації проектів ДПП.

Зауважимо, що у світовій практиці до форм ДПП в інноваційній сфері відносять ліцензійний договір, спільні інвестиційні фонди (у т. ч. венчурні фонди), науково-дослідні центри, стартап компанії¹ та інноваційні кластери. І саме інноваційний кластер об'єднує інші інноваційні структури (бізнес-інкубатор, інноваційний центр, технопарк, технополіс) та державний сектор у системі ДПП. Також слід відзначити, що особливості науково-технічної та інноваційної діяльності передбачають участь держави у проектах ДПП через механізми пільгового оподаткування. Це дає можливість виокремлювати прямі та непрямі форми партнерства.

Пряма форма передбачає безпосередню участь держави у ДПП через державне фінансування, зокрема базового та програмно-цільового характеру, державне замовлення на проведення досліджень та прикладних розробок на конкурсній основі, кредитування, лізинг, державне страхування, спільне підприємництво. Відповідно пряма участь держави передбачає дві основні форми: адміністративно-відомчу і програмно-цільову.

Перша форма полягає у прямому дотаційному фінансуванні на підставі чинного законодавства з метою безпосереднього стимулювання розробки та впровадження новацій. Друга форма прямої державної підтримки інноваційної діяльності передбачає використання цільових програм. За цільовими програмами створюється система державних контрактів на придбання товарів та послуг (контрактне фінансування), що розвиває контрактні і субпідрядні підсистеми та здійснюються заходи стимулювання кооперації тощо.

У рамках заходів стимулювання кооперації особливої уваги заслуговують методи прямої державної участі в партнерстві, що спрямовані на кооперацію університетів з промисловістю (створення кластерних об'єднань), активізацію діяльності стартап компаній та венчурного підприємництва, взаємодію державного та приватного секторів (спільне фінансування бізнес інкубаторів та інноваційно-технологічних центрів).

Програмно-цільове фінансування здійснюється переважно на конкурсній основі. Воно поділяється на:

¹ Стартап (англ. Startup) – недавно створена компанія (може бути ще не зареєстрована офіційно) з обмеженими ресурсами, що будує свій бізнес на основі впровадження результатів НДДКР; компанія, яка ще не вийшла на ринок або лише починає на нього виходити

- науково-технічні програми й окремі розробки, спрямовані на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки;
- найважливіші прикладні науково-технічні розробки, що виконуються за державним замовленням;
- проекти, які виконуються у рамках міжнародного науково-технічного співробітництва.

Слід відзначити, що якщо пряма адміністративно-відомча форма участі держави включає дотаційне фінансування виконання НДДКР у рамках тих чи інших установ на їх власній матеріально-технічній і кадровій основі, то програмно-цільова форма з контрактним фінансуванням полягає в наданні ресурсів на виконання програм не окремим установам, а колективом виконавців і їх об'єднанням. Непряма форма ДПП передбачає податкове регулювання проектів партнерства, зокрема через зменшення ПДВ, податку з продажів, пільгове оподаткування дивідендів, прибутку та застосування податкових пільг, пов'язаних із системою амортизаційних відрахувань.

В Україні згідно з Законом України «Про державно-приватне партнерство» [2] передбачено здійснення ДПП у формі договорів про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції та інших договорів, що відповідають вимогам відповідних законів держави. Тому слід зазначити, що у вітчизняній практиці передбачена лише договірна система державно-приватного партнерства.

За даними Світового банку можна стверджувати, що в Україні активно розвинуті такі чотири форми ДПП (табл. 1):

- договори підряду (на управління чи оренду об'єктом);
- концесії (обслуговування, експлуатація та передача об'єкта; обслуговування, оренда та передача об'єкта; будівництво, експлуатація та передача об'єкта);
- проекти «зеленого поля», тобто нові проекти або проекти «з нуля» (будівництво, оренда та передача об'єкта; будівництво, експлуатація та передача об'єкта; будівництво, володіння та експлуатація об'єкта);
- проекти «продажу активів» (повна або часткова приватизація).

Так, на умовах концесії та на договорах підряду реалізовано лише по одному проекту у 2009 р. на суму 102 млн. дол. США та у 2005 р. на суму 100 млн. дол. США відповідно. Необхідно зазначити те, що найбільше проектів (22 з 40 проектів) завершується продажем активів, повною або частковою приватизацією. Також в Україні є досвід реалізації проектів «зеленого поля» (16 з 40 проектів), зокрема у сфері телекомунікацій (12 проектів).

З вищенаведеного можна побачити, що в Україні не лише не розвинені сфери реалізації проектів ДПП, але не набули належного розвитку форми співпраці між державним та приватним секторами. Адже за період понад 20 років в Україні реалізовано лише 40 проектів на договірних засадах. Практика інституційних та непрямих форм у рамках реалізації проектів ДПП в науково-інноваційній діяльності взагалі відсутня.

Щодо непрямих форм партнерства, то слід відзначити, що в Україні залишається вкрай недооціненим позитивний вплив податкових пільг на результати інноваційної діяльності. Оскільки в Україні реально діючими інноваційними структурами є технологічні парки, то необхідно дослідити вплив пільгового оподаткування на результати їх діяльності. Це дасть можливість здійснити в перспективі економічне обґрунтування

Таблиця 1

Форми державно-приватного партнерства в Україні за період 1990-2011 рр.*

Галузь залучення інвестиційних ресурсів у проекти ДПП	Концесії		Договори підряду		Проекти «зеленого поля»		Проекти «продажу активів»		Всього	
	Кількість проектів	млн. дол.. США	Кількість проектів	млн. дол.. США	Кількість проектів	млн. дол.. США	Кількість проектів	млн. дол.. США	Кількість проектів	млн. дол.. США
Енергетика	0	0	0	0	3	343	20	577	23	920
Телекомунікації	0	0	0	0	12	9306	2	1572	14	10878
Транспорт	0	0	0	0	1	130	0	0	1	130
Водопостачання та водовідведення	1	102	1	100	0	0	0	0	2	202
Усього	1	102	1	100	16	978	22	2149	40	12131

* Побудовано на основі статистичних даних Світового банку [9].

впровадження непрямих форм державної підтримки при реалізації науково-інноваційних проектів на засадах ДПП.

Зазначимо, податкові пільги для технопарків (далі – ТП) зменшились з 41,0 млн. грн. у 2000 р. до 4,7 млн. грн. у 2009 р. Після зростання зазначених пільг до рівня 24 млн. грн. у 2010 р., відбулося їхнє скасування у 2011 р. Розглянемо детальніше форми державної допомоги ТП (табл. 2) у період відносної стабільності та зростання (2001–2004 рр.) і період падіння (2005–2011 рр.).

Так, у період відносної стабільності (2001–2004 рр.) відбувається поступове зростання обсягів наданих податкових пільг з податку на прибуток на 293,52 % (з 10,8 до 42,5 млн. грн.) та ввізного мита на 204,7 % (з 6,4 до 19,5 млн. грн.). Зазначимо, що надана державна допомога через зменшення ПДВ з продажів в Україні зросла за вказаний період у 13,2 разу (з 8,4 до 111 млн. грн.), а при імпорті товарів – у 4,7 разу (з 15,4 до 71,9 млн. грн.).

На початку 2005 р. відповідно до ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2005 р.» [1] та деяких інших законодавчих актів України» від 25.03.2005 р. було скасовано надання вищезазначених пільг. Але з 1.03.2006 р. (ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» [3] від 12.01.2006 р.) було відновлено податкові пільги з податку на прибуток та ввізного мита, а також введено в дію сплату ПДВ податковим векселем при імпорті товарів та застосування прискореної норми амортизації. Але з прийняттям Податкового кодексу України з 1.01.2011 р. відбулося скасування пільги з податку на прибуток та сплату ПДВ через податковий вексель при імпорті товарів.

Нестабільність та порушення зобов'язань з боку держави спричинили погіршення показників діяльності технологічних парків. Про це свідчить і наявність значного кореляційного зв'язку ($R1 = 0,72$) між обсягом

Таблиця 2

Державна допомога технологічним паркам за період 2000–2011 рр., млн. грн. [7]

№ п / п	Форма / вид державної допомоги	Роки														
		Період зростання				Період падіння										
		2001-2002	2002	2003	2004	2005		2006		2007	2008	2009	2010	2011		
1.	Непряма форма, всього	41,0	89,5	181,7	244,9	46,6	-	-	-	35,4	23,3	6,0	4,7	24,0	-	
	Податкові пільги з:															
1.1.	Податку на прибуток	10,8	17,8	37,3	42,5	2,6	-	-	-	32,1	19,8	0,9	1,2	19,1	-	-
1.2.	ПДВ з продажів в країні	8,4	34,6	71,2	111,0	28,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.3.	Ввізного мита	6,4	7,9	19,8	19,5	3,2	-	-	-	3,3	3,5	5,1	3,5	4,9	0	0
1.4.	ПДВ при імпорті товарів	15,4	29,2	53,4	71,9	12,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.	Пряма форма, всього	0,5	0,03	1,7	1,3	1,0	-	-	-	0	31	27	1,4	1,0	в / і	
	Фінансова підтримка:															
2.1	Повне або часткове безвідсоткове кредитування	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	в / і	
2.2.	Повна або часткова компенсація процентів за кредитами	-	-	-	-	-	-	-	-	0	24	27	0	0	в / і	
2.3.	Кошти державного бюджету	0,5	0,03	1,7	1,3	1,0	-	-	-	0	7,0	0	1,4	1,0	в / і	

Умовне позначення: «-» – відповідний вид державної допомоги не передбачено законом; «0» – відповідний вид державної допомоги передбачено законом, але не надавався у вказаний період; «в / і» – відсутня інформація щодо обсягів державної допомоги.

виробництва інноваційної продукції технологічних парків та наданими для них податкових пільг (рис. 1). Так, якщо за період відносної стабільності (2000–2004 рр.) обсяг реалізованої продукції зріс з 177,6 до 1787,5 млн. грн. (в 10 разів), то за період 2005-2011 рр. спостерігається вкрай негативна тенденція до зменшення з 1600 до 7,8 млн. грн. Відповідно відбулося зменшення надходжень до державного бюджету з 209,2 млн. грн. у 2007 р. до рівня 2,7 млн. грн. у 2011 р.

Отже, проаналізувавши ситуацію з непрямими методами підтримки ТП, можна відзначити те, що державна політика інноваційного розвитку України характеризується непослідовністю та відсутністю системного підходу щодо розвитку науково-інноваційної діяльності. Нестабільність державної політики в сфері застосування державної допомоги ТП для реалізації ними інноваційних проектів, невиконання державою взятих на себе зобов'язань та порушення гарантій негативно позначилась на довірі інвесторів до органів влади. А це, своєю чергою, має негативний вплив на впровадження механізмів державно-приватного партнерства в інноваційну сферу.

Також слід відзначити, що в Україні не лише проблеми в пільговому забезпеченні інноваційних процесів, але і неврегульованість питань комерціалізації державних результатів НДДКР стримують ефективно впровадження інституційних форм ДПП в науково-інноваційну діяльність. Адже чинне законодавство не дає можливості повноцінного та прозорого вирішення проблем комерціалізації технологій з безпосередньою участю державних наукових установ; не забезпечує механізмів комерційного трансферу і взаємодії з підприємницьким сектором. Така проблема закриває можливість для ефективного використання у вітчизняній практиці одного з ключових інструментів інноваційного розвитку на основі передачі результатів досліджень з державного у приватний сектор на основі створення інноваційних фірм та інших інституційних структур партнерства.

Слід зауважити, що така ситуація не є характерною лише для України. У багатьох європейських країнах досить довго існували обмеження

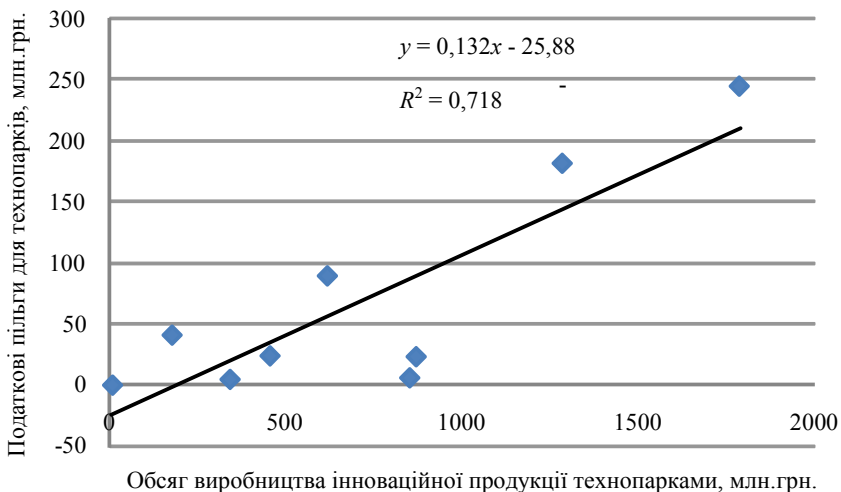


Рис. 1. Залежність обсягу виробництва інноваційної продукції технопарків від наданих податкових пільг

щодо створення дочірніх компаній. Однак у сучасних умовах загальною тенденцією в європейському законодавстві є створення таких законодавчих ініціатив, у межах яких розроблені стимули державним науковим організаціям у створенні стартап компаній на засадах партнерства.

Тому для створення стимулів у створенні вітчизняних стартап компаній необхідно результати ініціативних розробок, виконаних за державні кошти, передавати творчому колективу. Лише в окремих випадках – залишати у власності державного сектора, якщо результати НДДКР є стратегічно важливими для держави (оборона, безпека та ін.). А використання обладнання та іншої матеріально-технічної власності державних установ, університетів повинно бути складовою частиною об'ємів фінансування НДДКР в рамках окремого проекту партнерства, а не підставою для претендування даних державних організацій на об'єкти інтелектуальної власності.

Розвиток таких компаній здійснюється як за допомогою розвиненої інноваційної інфраструктури (венчурні фонди, бізнес-інкубатори, технопарки та ін.), так і за активної участі та підтримки держави на різних етапах інноваційного процесу. Тому політика держави щодо впровадження сучасних форм ДПП повинна базуватися на основі податкового регулювання; розвитку коопераційного взаємозв'язку між державою, наукою, освітою та бізнесом; сприяння розвитку інституційних структур ДПП.

Також слід зауважити, що багато науковців у сфері інноваційного державно-приватного партнерства приділяють увагу процесам «зверху-вниз». За таких умов замовлення надходить від держави, де здебільшого виконавцями є установи державного сектору. Приватний бізнес зазвичай долучається до інноваційного процесу на етапі росту комерціалізації новацій, де ризики є меншими. Але в сучасних умовах такий підхід не створює мотиваційного механізму залучення приватного сектора на ранніх етапах інноваційного процесу.

Тому для відновлення довіри у приватного бізнесу до держави необхідно розвивати також механізми взаємозв'язку «знизу-вверх», де приватний сектор виступає замовником науково-технічної продукції. Такі замовлення необхідно організовувати через конференції, круглі столи потенційних учасників ДПП (представників науки, освіти, держави та бізнесу) в наукових установах, ВНЗ та облдержадміністраціях з перспективною подальшою співпраці. Якщо приватний партнер здебільшого бере участь у такому партнерстві з метою отримання певних преференцій, забезпечення доступу до результатів державних досліджень і розробок, то держава повинна забезпечити належні умови для надання податкових та інших пільг, гарантій, а також регламентувати у чинному законодавстві умови передачі результатів досліджень з державного у приватний сектор.

Отже, в Україні передбачена лише договірна форма ДПП, яка являє собою традиційну модель замовлення науково-технічної продукції та спільній діяльності без об'єднання вкладів. Така форма не дозволить повною мірою реалізувати науково-технічний та інноваційний потенціал країни і відповідно досягнути поставлену мету такої діяльності. Це вимагає вдосконалення існуючого та розробки спеціального нормативно-правового забезпечення для регламентування механізмів співпраці державного та приватного секторів на різних етапах інноваційного процесу, особливо у непрямій та інституційній формах ДПП.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25.03.2005 р. № 2505-IV // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 58. – 31 березня.
2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.10 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
3. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та інших законів України» від 12.01.2006 р. № 3333-IV // Голос України. – 2006. – № 21. – 3 лютого.
4. Варнавский В. Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы) / В. Г. Варнавский. – М. : ИМЭМО РАН, 2002. – 189 с.
5. Кабашкин А. В. Возможности использования различных форм государственно-частного партнерства в регионах российской федерации / А. В. Кабашкин // Экономика. – 2008. – № 3. – С. 62-68.
6. Каширин А. И. Венчурное инвестирование в России / А. И. Каширин, А. С. Семенов. – М. : СПб.: Вершина, 2007. – 320 с
7. Щодо державної допомоги діяльності технопарків в Україні. Аналітична записка / Офіційний сайт Національного ін-ту стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/705/>.
8. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. – COM, Brussels –2004, 327 final – 22 р. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf.
9. World Bank and PPIAF, PPP in developing countries. – Режим доступу : http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=97.

Павлов В. И., Ляхович О. А. Особенности форм государственно-частного партнерства в инновационной сфере.

Раскрыта сущность форм государственно-частного партнерства (ГЧП) с учетом особенностей их применения в инновационной сфере. Выделены основные формы сотрудничества государственного и частного секторов в Украине. Уделено внимание прямым и косвенным формам участия государства в инновационных проектах ГЧП. Ключевые слова: государственно-частное партнерство, технологические парки, налоговые льготы.

Pavlov V. I., Lyakhovych O. O. Features of Public-Private Partnership Forms in the Innovation Sphere.

The essence of public-private partnership (PPP) forms according to the features of their application in the innovation sphere is revealed. The basic forms of cooperation between public and private sectors in Ukraine are highlighted. Special attention is paid to the direct and indirect forms of state involvement in PPP innovative projects.

Key words: public-private partnership, technological parks, tax exemptions.

Надійшло 26.04.2013 р.