

УДК 35.072

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

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УЗГОДЖЕННІ ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

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

STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN CONCORDANCE OF INTERESTS OF INNOVATIVE POLITICS' SUBJECTS

Розглянуто державно-приватне партнерство в узгодженні інтересів суб'єктів інноваційної політики.

State-private partnership is considered in the concordance of interests of innovative politics' subjects.

Ключові слова: механізм державного управління, інновації, регіональна інноваційна політика, суб'єкти інноваційної політики, державно-приватне партнерство, інноваційний потенціал, регіон.

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

ВСТУП

Для ефективного управління розвитком регіональної соціально-економічної системи в сучасних умовах доцільно використовувати державно-приватне партнерство. Державно-приватне партнерство є системою співробітництва, в якій розподіляються ризики між партнерами за принципом кращої спроможності їх нейтралізувати, а також в якій існує узгоджений підхід до поділу винагород.

На сьогодні практично загально визнано, що запровадження державно-приватного партнерства є дуже важливим для суспільства, адже знижує витрати на адміністрування та часто на утримання об'єкту державно-приватного партнерства, підвищує рівень обслуговування та знижує ризики функціонування такого об'єкта. І ця віддача часто є вагомішою, ніж просте продовження прямого державного фінансування. Інструменти державно-приватного партнерства відкривають доступ до альтернативних приватних джерел капіталу, дозволяючи реалізувати важливі й термінові проекти, які в іншому разі часто були б неможливими. Пошук у мотиваціях державного та приватного секторів спільного знаменника, а також укладання контрактів на конкурсній основі розширюють можливості для використання новаторських підходів до здійснення державних інфраструктурних проектів на підставі узгодження інтересів суб'єктів інноваційної політики.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою статті є розгляд державно-приватного партнерства в узгодженні інтересів суб'єктів інноваційної політики з метою вдосконалення державної інноваційної політики. Дослідження побудовано на системному підході, а також сукупності методів, які забезпечують реалізацію такого підходу, а саме: аналізу, синтезу та логічного узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Державно-приватні партнерства — це інституціональний і організаційний альянс між державою й бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі видів діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й науково-дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг. Зазвичай кожний альянс створюється на певний термін з метою реалізації конкретного проекту й припиняє своє існування після його реалізації. В рамках державно-приватного партнерства оформлюється контракт між державним та приватним сектором. Приватний сектор використовує свій капітал і управлінський потенціал для реалізації визначеного в рамках державно-приватного партнерства проекту відповідно до встановлених часових рамок і бюджету, у той час як державний сектор зберігає відповідальність за забезпечення населення цими послугами і цим впливає на економічний розвиток і підвищення якості життя населення.

Найбільш поширеними у світі формами державно-приватних партнерств є такі (за метою створення):

- партнерства, створені з метою якнайшвидшої реалізації пріоритетних інфраструктурних проектів і тому сформовані відповідно до процедури пакетного тендеру;
- партнерства, сформовані для залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації великих і складних програм;
- партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій, розроблених у приватному секторі;
- партнерства, які мають на меті залучити різноманітні фінансові ресурси, доступні для бізнесу;
- партнерства, які дозволяють і заохочують розвиток створеної інфраструктури приватним партнером,

його власність на споруджений об'єкт і відповідно управління ним та іншим капіталом [1, с. 43].

Проте незважаючи на розмаїтість типів державно-приватних партнерств, можна виділити дві їх основні категорії: інституціональне державно-приватне партнерство, що охоплює всі форми спільних підприємств між державними й приватними учасниками; і контрактне державно-приватне партнерство. Останнім часом у світі особливого розвитку набуло контрактне державно-приватне партнерство у формі концесії, в рамках якої за послуги "платить споживач". Концесії являють собою контрактну модель організації відносин між державою та бізнесом, за якої державний сектор передає об'єкт (наприклад, нерухомість) або право надавати послугу приватному суб'єкту, який й здійснює управління об'єктом державно-приватних партнерств протягом певного, наперед визначеного сторонами, періоду часу [1, с. 60].

Основною перевагою державно-приватних партнерств порівняно з іншими видами договірних відносин між органами влади та приватним сектором є найбільш оптимальний розподіл повноважень контролю над спільною діяльністю щодо надання послуг населенню. Такий розподіл повноважень досягається договірним узгодженням ролей, ризиків та винагород з метою отримання стимулів для якісного надання послуг і одночасно використання гнучких підходів для досягнення бажаних результатів.

Досвід створення та функціонування державно-приватних партнерств у багатьох країнах світу також дозволяє скласти перелік чинників, що позитивно впливають на результативність партнерства. Основними з них є такі:

- підтримання владою концепту залучення приватного сектора до реалізації суспільних проектів і взагалі існування в країні визначеної формалізованої політики розвитку державно-приватних партнерств;
- чіткий розподіл відповідальності за реалізацію проекту у середовищі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- застосування органами влади принципів прозорості та неупередженості щодо: а) визначення можливостей для співробітництва, що існують у державному і приватному секторах; б) аналізу та оцінювання можливостей потенційних приватних партнерів; і в) здійснення неупередженого, прозорого конкурсного відбору приватного партнера для реалізації проекту;
- застосування єдиного узгодженого комплексу процедур у формуванні та управлінні державно-приватними партнерствами;
- використання у процесі роботи органів влади надійних об'єктивних даних стосовно витрат, надходжень та ризиків (зокрема врахування всіх витрат, пов'язаних з наданням послуг публічним сектором та всіх видів економічних ресурсів, що з'являються внаслідок "перебирання" частини відповідальності приватним сектором);
- наявність у державному секторі навичок і досвіду забезпечення максимального рівня конкуренції між потенційними учасниками партнерства;
- об'єднання активів / послуг у межах структури, достатньої для реалізації мети економіки за рахунок масштабу й водночас забезпечення достатнього рівня конкуренції;



Рис. 1. Етапи взаємодії між владою і бізнесом у рамках створення державно-приватних партнерств

Джерело: [2, с. 20].

— готовність органів влади брати на себе ризики, що їх приватний сектор неспроможний контролювати, оцінювати або гарантувати (зокрема придбання землі, дозволи, екологічна оцінка та відновлення ресурсів) [1, с. 78].

Державно-приватне партнерство — це співпраця між державною владою і приватним сектором з приводу фінансування і залучення інвестицій, реалізації спільних проектів і програм, розробки наукових досліджень і забезпечення регіональних соціально-економічних систем інноваційною продукцією. Формування державно-приватного партнерства спрямоване:

- на державний розвиток національної економіки;
- підтримку малого і середнього бізнесу;
- створення нових робочих місць;
- підвищення інвестиційної і інноваційної активності регіону;
- реалізацію спільних проектів і програм.

Взаємодія між владою і бізнесом у рамках державно-приватних партнерств здійснюється через певні етапи, які представлені на рис. 1.

Пропонуємо розглянути етапи взаємодії між владою і бізнесом у рамках створення державно-приватних партнерств більш детально. Для цього потрібне узгодження інтересів влади і бізнесу з формування конкретних програм з урахуванням проекту. Потім відбувається узгодження стратегічних інтересів регіональної влади і приватних структур з приводу проекту. Далі відбувається закріплення досягнутих домовленостей в контракті і слідує використання взятих зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства і проводиться аналіз отриманих результатів.

Доцільно відмітити, що держава зацікавлена в поліпшенні якості послуг інфраструктурних і соціально-орієнтованих галузей, що надаються приватному сектору, а приватний сектор безпосередньо зацікавлений в отриманні прибутку. Це означає, що з одного боку, одним з елементів механізму реалізації управління державою в регіоні є захист конкурентоспроможності приватних компаній і створення умов для розвитку бізнесу, з



Рис. 2. Структура взаємодії влади і приватних структур

Джерело: [3, с. 37].

іншого боку — використання механізму державно-приватного партнерства за участю залучення приватного капіталу забезпечує управління державною власністю на взаємовигідних умовах. Таке партнерство припускає необхідність розподілу державних і приватних структур у регіоні для встановлення кола осіб, відповідальних за реалізацію механізму формування державно-приватного партнерства.

Структури приватних підприємств можуть бути представлені організаційно-правовими формами підприємств: колективними підприємствами, господарськими товариствами, унітарними підприємствами, індивідуальними приватними підприємствами, кооперативами. Структура взаємодії органів управління і приватних підприємств представлена на рис. 2.

Усі господарюючі суб'єкти державно-приватного партнерства переслідують спеціальні цілі. Так, мета регіональної влади полягає в досягненні високої конкурентоспроможності регіонів, підвищенні інвестиційної привабливості області, активізації інноваційної діяльності. Способи і форми залучення господарюючих суб'єктів для розробки і реалізації інноваційних процесів і науково-технічного прогресу регіонального розвитку з урахуванням їх цілей і інтересів, представлені в таблиці 1 [3, с. 38].

Знайдений компроміс усіх господарюючих суб'єктів забезпечує розвиток регіональної соціально-економічної системи, формує культуру взаємовідносин влади і

бізнесу, позитивно впливає на соціально-економічну обстановку.

Слід зазначити, що суть державно-приватного партнерства зумовлює необхідність реалізації таких його механізмів:

- реалізація пріоритетних проектів різного масштабу, у тому числі реалізація цільових програм в АПК, доступному житлу і реформі ЖКГ;

- форми державно-приватного партнерства (передусім як акціонування, яке визначається співвідношенням приватного і державного секторів економіки, а також значущістю їх позицій).

Провідною формою таких підприємств стали акціонерні товариства (АТ), в яких державі належить контрольний пакет акцій (більше 50%) в різних галузях економіки. Разом з принципами у формуванні ефективного механізму державно-приватного партнерства потрібне дослідження форм взаємодії влади і бізнесу і інструментів їх реалізації. Слід зазначити, що інститут державно-приватного партнерства в Україні тільки формується, і міра його успішності залежить від регіональної влади з урахуванням чотирьох основних механізмів: ринкового (частки), державного, змішаного і інституціонального.

В Україні, на нашу думку, доцільно формувати венчурні фонди на зразок західних країн. Там інституціональні інвестори (банки, страхові компанії, пенсійні фонди, інші компанії), а також фізичні особи пропонують наявні у них вільні кошти венчурному фонду, який через керуючу компанію вкладає їх в інноваційні проекти.

На стадії запуску малого інноваційного підприємства, освоєння виробництва, реалізації дослідних партій державно-приватне партнерство полягає у створенні умов прийнятних для приватних інвесторів. На цій стадії державою застосовуються заходи спрямовані на скорочення терміну окупності вкладених коштів. Цей механізм державно-приватного партнерства доцільно застосовувати при створенні техніко-впроваджувальних особливих економічних зон.

У щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році" було відзначено, що протягом 2013 р. має бути сформовано інституційну базу ефективного відбору інвестиційних проектів для державного фінансування та фінансового супроводу їх виконання. Ідеться насамперед про утворення Державного банку розвитку, запуск механізму фінансування капітальних видатків головних розпорядників бюджетних коштів і суб'єктів господарювання у спосіб їх кредитування та випуск облігаційних позик під державні гарантії, удосконалення функціонування державного фонду регіонального розвитку, забезпечення під час реалізації національних проектів концентрації ресурсів із різних джерел — і приватних, і державних — на вирішенні стратегічно важливих завдань. З метою забезпечення ритмічності й наступності фінансування прогноз видатків за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав,

Таблиця 1. Державно-приватне партнерство в узгодженні інтересів основних господарських суб'єктів

Господарські суб'єкти	Інтереси господарських суб'єктів
Держава	- фінансування перспективних проектів, пов'язаних з розвитком інвестиційної діяльності; - підвищення конкурентоздатності регіональних виробників; - збільшення рентабельності бізнесу регіональних підприємств та зростання якості продукції
Приватний інвестор	- гарантія приватних вкладень; - розширення інвестиційних можливостей з врахуванням ефективності об'єднання капіталів; - зниження інвестиційних ризиків; - сприятлива податкова політика
Реципієнт	- отримання доходів від реалізації інвестиційних проектів, де втілені наукові розробки
Фінансові структури	- здійснення професійного управління об'єктом інвестування
Населення	- створення робочих місць, збільшення доходів населення, зростання добробуту суспільства

банків і міжнародних фінансових організацій, має здійснюватися у складі прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

При цьому для підвищення ефективності здійснення бюджетних інвестиційних програм і проектів необхідно:

- удосконалити координацію дій центральних органів виконавчої влади у процесі формування та реалізації інвестиційних проектів;

- постійно застосовувати аналіз вигід і витрат як складник процесу оцінювання та відбору проектів, упровадити прозорі і стандартні методології оцінювання;

- упровадити методики оцінювання потенційних фінансових ризиків для схем державно-приватного партнерства;

- здійснювати щорічні аудити для оцінки ефективності управління та виконання інвестиційних програм і проектів [4, с. 124].

Одним із гальмівних факторів інноваційного розвитку підприємств є нестача коштів для технологічного оновлення виробництва, впровадження продуктивних і процесних інновацій. Тому наступна форма державно-приватного партнерства з боку держави може мати більш радикальний характер з подолання технологічного відставання промисловості. Це і надання податкового кредиту на оновлення технологій на підприємствах, пільгове оподаткування великих підприємств, які вкладають кошти в наукоємні виробництва, надання прямої фінансової підтримки окремим галузям для переходу їх на новий технологічний рівень.

При використанні інноваційної та іншої інфраструктури можливий поетапний перехід до різних форм державно-приватного партнерства: сервісний контракт (підрядна угода); угода управління; угода оренди; концесія; повна приватизація.

Державно-приватне партнерство є одним з ключових інструментів формування кластерів. Господарючі суб'єкти, які входять до кластера не втрачають свою юридичну самостійність. Тобто це корпоративна структура, яка не вимагає створення юридичної особи. В межах кластера реалізується потоки спеціалістів (кадрів), знань і технологій. Результатом діяльності кластера є продукція (послуги). Практика розвитку кластерів в різних країнах показує, що вони:

- забезпечують більш дешевий доступ до нового обладнання і технологій, кваліфікованого персоналу, розвинутої інфраструктури;

- накопичують знання, доступ до яких краще організований і потребує менших витрат;

- забезпечують взаємодоповненість видів діяльності в середині кластера, підвищуючи тим самим якість і ефективність роботи.

Отже, перехід регіональних органів влади на використання механізмів державно-приватного партнерства дозволить ефективно здійснювати інвестиційну політику, подолати різницю між адміністративною культурою і культурою бізнесу, ввести прогресивні методи управління в державний сектор, протистояти ризику неефективної бюрократичної організації інноваційних процесів.

ВИСНОВКИ

Для успішного розвитку державно-приватного партнерства потрібне визначення меж державного сектора, за грань

яких державне втручання доцільно вважати надмірним. З урахуванням підходів, що змінилися, до меж державного сектора можна включити обмеження загальнодержавних і регіональних органів управління в державно-приватному партнерстві, які детермінують гнучкість його розвитку. Проте ці межі державного сектора не слід розглядати в якості своєрідного еталону в розвитку державно-приватного партнерства. Це пояснюється тим, що доля громадського сектора дуже рухлива і залежить від ряду чинників, що змінюються в часі з урахуванням інституціональних, економічних, соціальних, історичних, демографічних умов. Наприклад, роль держави може об'єктивно зростати в період криз в розвитку державно-приватного партнерства.

Для зміни ситуації потрібне формування кластерної політики, яка має бути націлена на формування умов для організаційного розвитку кластерів: створення інститутів підтримки розвитку кластерів (центрів кластерного розвитку для суб'єктів малого і середнього підприємництва, асоціацій і об'єднань підприємств, фондів фінансової підтримки кластерних проектів) і розробку довгострокових стратегій розвитку кластерів; розвиток усіх видів інфраструктури (транспортної, енергетичної, інженерної, соціальної, науково-освітньої, фінансової та іншої), спрямованої на поліпшення умов конкуренції і полегшення створення нових підприємств, що розвиваються, в кластерах.

Література:

1. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендьял М., Онищук Б., Сегварі П. — К.: "К.І.С.", 2008. — 146 с.
2. Самойліков О.Ю. Перспективи розвитку державно-приватного партнерства як механізму підвищення науково-технічного та інноваційного потенціалу в Україні / О.Ю. Самойліков // Проблеми науки. — 2013. — № 2. — С. 18—24.
3. Равлюк В.В. Державна підтримка здійснення інноваційної діяльності на регіональному рівні / В.В. Равлюк // Інвестиції: практика та досвід. — 2010. — № 1. — С. 37—38.
4. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К.: НІСД, 2013. — 576 с.

References:

1. Vynnyts'kyj, B. Lend'el, M. Onyschuk, B. and Sehvari P. (2008), *Dosvid ta perspektyvy vprovadzhennia derzhavno-privatnykh partnerstv v Ukraini ta za kordonom* [Experience and prospects of introduction of state-private partnerships in Ukraine and abroad], K.I.S., Kyiv, Ukraine.
2. Samojlikov, O.Yu. (2013), "Prospect of development of state-private partnership as mechanism of increase of scientific and technical and innovative potential in Ukraine", *Problemy nauky*, vol. 2, pp. 18—24.
3. Ravliuk, V.V. (2010), "State support of realization of innovative activity at regional level", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 1, pp. 37—38.
4. *Schorichne Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy* (2013), *Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovysche Ukrainy v 2013 rotsi* [About internal and external position of Ukraine in 2013], NISD, Kyiv, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 27.08.2013 р.*