

РАЗВИТИЕ ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЫ В УКРАИНЕ: ОТ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА К ИННОВАЦИОННОМУ ПАРТНЕРСТВУ¹

Е.Л. Черевиков*

В статье предлагается подход к пониманию современных институтов развития инновационной сферы как организационной формы инновационного партнерства, основанного на идеологии публично-частного партнерства, а также анализируется опыт функционирования этих институтов в Украине. Особое внимание уделяется таким формам нефинансовых институтов развития, как технопарки и венчурные фонды, в контексте значительности их роли в формировании национальной инновационной системы и инновационного партнерства как формы публично-частного партнерства и инструмента развития инновационной сферы.

На основе анализа нормативно-правового обеспечения и институциональной среды развития публично-частного партнерства и инновационной сферы в Украине делается вывод о целесообразности рассмотрения механизма инновационного партнерства в более широком контексте формирования национальной инновационной системы без привязки к законодательству в сфере публично-частного партнерства. В статье акцентируется внимание на необходимости формирования национального института инновационного партнерства в отличие от популярного в Украине подхода, предусматривающего механическое сближение нормативно-правовой базы в сфере публично-частного партнерства и инновационной деятельности. Важной организационной формой инновационного партнерства выступает территориальный инновационный кластер.

Предложения в части усовершенствования нормативно-правовой базы в сфере инновационной деятельности будут способствовать институционализации партнерских отношений государства и частного сектора в рамках инновационного партнерства в Украине.

Ключевые слова: инновационная сфера, публично-частное партнерство, инновационное партнерство, национальная инновационная система, институт развития, инфраструктура.

JEL-классификация: H41, H44, O32, O38.

Посткризисное функционирование национальной экономики требует внедрения современного инструментария развития национальной инновационной системы, призванной стать фундаментом информационного общества. Ведущая роль в формировании национальной конкурентоспособной инновационной системы на принципах партнерства государства, бизнеса и науки принадлежит государству, которое определяет идеологию и создает предпосылки для

развития институтов партнерства в инновационной сфере. В последние два десятилетия широкое распространение в мире приобретает идеология публично-частного партнерства, которая часто рассматривается в качестве альтернативы современному либерализму и патернализму.

Публично-частное (государственно-частное) партнерство (ПЧП)² как общественно-экономическое явление имеет давнюю

¹ Статья подготовлена в рамках научной темы «Публично-частное партнерство как составляющая стратегии сотрудничества государства с международными организациями и транснациональными компаниями» (2012–2014), выполняемой в Институте экономики и прогнозирования НАН Украины.

² Термин «государственно-частное партнерство» широко используется в нормативно-правовых актах Украины, России и Беларуси. В статье будет употребляться термин «публично-частное партнерство», который в большей мере отражает диапазон отношений в рамках этого общественного явления с учетом участия в нем органов местной власти и институтов гражданского общества.

* Черевиков Евгений Леонидович (cherevykov@gmail.com), кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела управления экономикой Института экономики и прогнозирования Национальной академии наук Украины (г. Киев, Украина).

историю, уходящую корнями в различные формы концессионного сотрудничества государства и частного сектора, преимущественно в сфере производственной инфраструктуры. В последние 25–30 лет это явление приобрело системный характер на основе частной финансовой инициативы как приоритетной формы сотрудничества государства и бизнеса в Великобритании. Распространение современных форм ПЧП в мире объясняется стремлением государства решать важные социально-экономические проблемы за счет привлечения финансовых ресурсов частного сектора на основе применения новейших организационных, управленческих и производственных технологий.

О важности ПЧП как инструмента социально-экономического развития страны свидетельствуют многочисленные концептуальные, программные, нормативные и методические документы национального и международного характера: декларации саммитов G20³, направленные на разработку антикризисных мер; специальные законы и другие нормативные акты о ПЧП (Pikiel, Plata, 2008)⁴ (Босния и Герцеговина, Беларусь, Бразилия, Греция, Египет, Киргизстан, Латвия, Мексика, Германия, Польша, Республика Корея, Россия, Румыния, Словения, США, Украина, Филиппины, Хорватия и др.); концепции и программы развития ПЧП (Shendi, Riham, 2011; Cuttaree, Mandri-Perrott, 2011)⁵ (Австралия, Индия, Ирландия, Казахстан, страны Африки, Гер-

мания, Таиланд, Украина и др.); кодексы ПЧП⁶ (Филиппины); справочники по реализации проектов ПЧП⁷.

В связи с многообразием современных механизмов и форм сотрудничества государства и частного сектора широкая трактовка ПЧП предусматривает систему отношений, которая применяется в качестве инструмента социально-экономического развития страны на разных уровнях. В более узкой трактовке ПЧП рассматривается как способ совместной реализации проектов органами государственного управления и частными компаниями⁸. При этом приоритетными сферами реализации проектов ПЧП в мире остаются производственная и социальная инфраструктура, энергетика и строительство⁹.

Несмотря на наличие ряда зарубежных (Дж. Акоста, В. Фолкнер, Дж. Сенкер, Е. Гейслер, Т. Гонард, Б. Грей, Р. Хем, Е. Ревилла, Дж. Саркис, М. Добиндо, Н. Мелькумова, В. Баринова, Е. Бабосов, В. Малай, Ю. Емельянов, А. Савельев, Е. Евсеенко, Н. Горбачева, П. Никитенко, Т. Новикова, Г. Унтура, А. Шмагирев, Г. Яшева и др.) и украинских (О. Симсон, И. Нейкова, И. Тараненко, А. Головинов и др.) исследований развития инновационной сферы с применением механизмов ПЧП, следует отметить их несистемный, часто исключительно теоретический характер. Это объясняется тем, что ПЧП в

поряджения Кабинету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки».

⁶ Proposed PPP Code for Local Governments. 2012. Philippines.

⁷ Practical Guidance for Efficient Management in Public-Private Partnership. 2008. European Economic Commission, U.N.O. New York and Geneva; The Guide to Guidance «How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects». 2011. European PPP Expertise Centre EPEC; Guidance for Partnership between public and private sector. 2008. Asian Bank of Development. Manila; Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. 2003. European Commission. Brussels; Public Private Partnership Handbook. 2004. Ministry of Finance of Singapore. Singapore; Formulation, Appraisal and Approval of Public Private Partnership Projects. The Secretariat for the Committee on Infrastructure. Planning Commission, Government of India. New Delhi.

⁸ В соответствии с украинским законодательством в сфере ПЧП, объекты, на которых осуществляется проект ПЧП, остаются в государственной (муниципальной) собственности.

⁹ The Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database. The World Bank & PPIAF (<http://ppi.worldbank.org/>).

³ World Economic Forum Annual Meeting. Executive Summary. 2011 (http://www3.weforum.org/docs/AM11/WEF_AM11_ExecutiveSummary.pdf).

⁴ PPP in Infrastructure Resource Center (<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#examples>); Commission of the European Communities. 2005. Report on the Public Consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels, Belgium; Закон Московской области от 8.06.2011 г. № 80/2011-ОЗ «Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве» (принят постановлением Мособлдумы от 26.05.2011 г. № 2/158-П); Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 20.12.2006 г.; Закон Украины «Про державно-приватне партнерство» від 1.07.2010 г. № 2404-17; Проект Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» (http://www.economy.gov.by/dadfiles/002145_144611_Projekt.pdf).

⁵ Программа по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011–2015 гг. (<http://www.minplan.kz/economyabout/8011/38376/>); Поз-

международной практике рассматривается преимущественно в двух аспектах – институциональном и контрактном. При этом в большинстве стран получил распространение именно второй аспект, связанный с реализацией долгосрочных проектов развития инфраструктуры. Институциональный аспект предусматривает рассмотрение ПЧП как системной институционализации отношений между разными по форме собственности секторами экономики, и именно он выходит на первое место в исследовании перспектив применения механизмов ПЧП для развития национальной инновационной системы.

Поскольку эти два аспекта не находят четкого разграничения в работах украинских ученых, инновационная сфера рассматривается ими наравне с инфраструктурой, а естественным следствием такого подхода является стремление применить инструментарий ПЧП для развития инновационной сферы подобно его применению в производственной и социальной инфраструктуре. По нашему мнению, такой подход не учитывает специфики инновационной деятельности и может усугубить проблемы инновационной сферы привнесением в нее проблем ПЧП, которое еще не получило достаточного институционального развития в Украине.

Целью данной статьи является обоснование направлений развития партнерских отношений государства и частного сектора в инновационной сфере на основе института инновационного партнерства с учетом особенностей и тенденций развития публично-частного партнерства и национальных инновационных систем в Украине и Республике Беларусь.

Мировая практика знает множество способов совместного ведения государством и бизнесом инновационной деятельности. Степень участия бизнеса в ПЧП зависит от формы партнерства и масштабов передачи прав собственности бизнесу. Если речь вести о контрактном аспекте ПЧП, крайними формами такого сотрудничества государства и бизнеса будут контракты на выполнение работ (предоставление услуг) и полная приватизация. Между этими полюсами находится широкий диапазон форм,

не все из которых являются возможными в соответствии с законодательством Украины и Беларуси в сфере ПЧП¹⁰. Особо следует подчеркнуть отсутствие законодательных норм, регламентирующих институциональное публично-частное партнерство как в Украине, так и в Беларуси. Однако в отличие от украинского законодательства в сфере ПЧП проект специального белорусского закона предусматривает возможность его применения в научной, научно-технической и инновационной сфере.

Опыт развитых и многих развивающихся стран свидетельствует о том, что первоочередной функцией государства в инновационной сфере выступает создание экономической заинтересованности в сотрудничестве у представителей предпринимательского сектора и органов государственного управления. При этом можно выделить несколько основных подходов к решению данной проблемы. Первый из них сводится к созданию механизма административного мотивирования инноваций на крупных предприятиях. Государство преследует цель создания и коммерциализации инноваций, его основное задание сводится к адаптации и поддержке существующих эффективных организационных, производственных и коммерческих способов ведения бизнеса. Оно часто использует такие инструменты прямой поддержки, как общие и целевые субсидии, тарифы, налоговые льготы, пошлины, квоты (в качестве примера может служить большинство развитых стран Западной Европы). Финансовое обеспечение инновационной деятельности осуществляется путем включения государственных институтов в механизм финансирования, создания государственных финансовых учреждений.

Второй подход предусматривает стимулирование инновационной деятельности на основе создания малых инновационных предприятий, ориентированных на

¹⁰ В Украине основными контрактными формами ПЧП, согласно Закону «О государственно-частном партнерстве», являются концессия и совместная деятельность. Среди основных форм ПЧП, закрепленных в проекте Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве», следует отметить концессионный договор, инвестиционный договор, соглашение о государственно-частном партнерстве.

внедрение инноваций (яркий пример – развитие IT-индустрии в Индии). Лидерство Индии на мировом рынке программного обеспечения стало результатом государственной политики, в основе которой интенсивное развитие научно-технических парков (13 парков, объединяющих около 1300 фирм) с применением налоговых льгот, государственных гарантий по кредитам, упрощенного таможенного режима и административного регулирования¹¹. Основным ограничением данного подхода является замыкание рыночных форм взаимодействия финансового и реального секторов экономики в узком кругу сегментов национального хозяйства и, как следствие, зависимость долгосрочных технико-экономических трансформаций от усилий государства.

В Беларуси, как и в Украине, на государственном уровне широко осознается и признается важность инноваций для долгосрочного экономического роста и повышения конкурентоспособности экономики. В обеих странах предпринят ряд мер по развитию основных элементов национальной инновационной системы (НИС) и ее институтов, однако основной акцент делался на создании институтов развития и гораздо меньшее внимание уделялось развитию взаимосвязей подсистем НИС (бизнес, наука, образование инфраструктура и т. п.)¹².

Дальнейшее развитие взаимосвязей подсистем НИС целесообразно рассматривать в контексте становления института инновационного партнерства (ИП). Под инновационным партнерством следует понимать форму организации равноправных отношений между государством, бизнесом и наукой, позволяющую реализовывать проекты создания инноваций в разных сферах экономики более эффективным способом, чем этого могут достичь партнеры по отдельности. Институциональный характер ИП раскрывается в таких базовых функциях, свойственных экономическим

институтам, как координация, кооперация, распределение рисков, затрат и конечных результатов деятельности.

Формирование института ИП целесообразно рассматривать в контексте государственной инновационной политики и роли бизнеса в ее разработке и реализации. Во взаимодействии государства и частного сектора последнему отводится роль создания технологий на базе собственных разработок и коммерциализации инновационного продукта. Роль государства является вспомогательной при продуцировании новых знаний и технологий и ключевой при создании инфраструктуры инновационной деятельности частного сектора.

В рамках такой модели обеспечение конкурентоспособности НИС должно достигаться путем усиления взаимодействия государства и частного сектора в следующих направлениях: активизация внедрения элементов конкурсного финансирования научных и инновационных проектов; усовершенствование механизма защиты прав интеллектуальной собственности; поддержка малого наукоемкого бизнеса; развитие венчурных форм проектного финансирования и коммерциализации результатов НИОКР. Указанные направления активизации взаимодействия государства, бизнеса и науки предполагают использование широкого спектра таких форм инновационного партнерства, как институты развития (ИР) инновационной сферы – организационно-экономические структуры, способствующие привлечению ресурсов в проекты создания инноваций. Эти структуры пребывают в полной либо частичной государственной собственности, выступают инструментом регулирования экономики в приоритетных для государства сферах и позволяют решать задачи, среди которых развитие производственной и социальной инфраструктуры, диверсификация отраслевой структуры экономики, формирование рыночных институтов, ликвидация региональных дисбалансов развития, поддержка малого бизнеса и др. (Кабашкин и др., 2008).

Зарубежный опыт свидетельствует о многообразии форм ИР и механизмов реализации их функций, однако в теории различают финансовые и нефинансовые ИР.

¹¹ IT Market is expanding for account of software provision and India. 2010 (<http://www.cnews.ru/reviews/free/2010/articles/articles30.shtml>).

¹² Отчет «Обзор инновационного развития. Беларусь». ООН. 2011 (http://www.un.org/ru/publications/pdfs/innovative_development_survey_belorus_rus.pdf).

Финансовые ИР предоставляют субъектам хозяйствования прямое и не прямое финансирование для осуществления проектов и к их числу относят банки развития, экспортно-импортные банки, лизинговые компании, инновационные фонды, фонды и агентства развития и т. д. Основное задание финансовых ИР – отбор и финансовая поддержка приоритетных проектов с длительным сроком окупаемости, высокими рисками и сложными схемами финансирования. Деятельность нефинансовых ИР направлена на создание инфраструктуры предпринимательской деятельности, включая предоставление информационных, консультационных и посреднических услуг. Наиболее распространенными нефинансовыми ИР являются научно-технические и промышленные парки, специальные экономические зоны, центры трансфера технологий, субконтрактация, энергосбережения, развития дизайна и др.

Среди основных принципов создания и функционирования ИР следует отметить (Хасанов, 2009)¹³:

- четкое определение стратегических целей деятельности ИР;
- четкое определение критериев и процедур отбора проектов;
- проектный подход и ориентация на результат;
- самоокупаемость без максимизации рентабельности;
- использование механизмов ПЧП;
- профессиональное, гибкое и эффективное корпоративное управление;
- системный подход к определению форм, структуры и направлений деятельности ИР;
- развитый механизм государственного контроля над деятельностью ИР;
- прозрачность деятельности ИР;
- использование эффективных принципов финансирования;
- активное использование лучшего зарубежного опыта;
- гибкость методов поддержки бизнеса.

¹³ Отчет о научно-исследовательской работе «Совершенствование системы институтов развития в Российской Федерации и повышение эффективности их функционирования» (<http://aisup.economy.gov.ru/niokr/downloadfile?uuid=pprtflfs000080000hibe5tih1ghi27k>).

В Украине многократно предпринимались попытки создания ИР, однако они носили несистемный спорадичный характер, следствием чего стала низкая эффективность их функционирования. В результате некоторые из них были ликвидированы, а другие переживают фазу стагнации. Так, финансовые ИР представлены в Украине преимущественно Государственным агентством по инвестициям и управлению национальными проектами Украины и Украинским банком реконструкции и развития. Агентство фактически является государственным ведомством, перераспределяющим средства государственного бюджета, а не финансовой корпорацией. Работу этой организации сложно назвать эффективной – ресурсы ограничены, финансируемые проекты не отличаются масштабностью и инновационным характером, ни один из начатых за последние три года проектов не был завершен, перечень проектов неоднократно расширялся и менялся (Черевиков, 2012а). При этом условия предоставления финансирования мало чем отличаются от условий коммерческих банков, а размытость критериев отбора превратила эту структуру в неформальный способ государственной поддержки приближенного к власти бизнеса.

Актуальным и интересным для Украины, на наш взгляд, может быть зарубежный опыт создания и функционирования банков развития, которые направляют полученную прибыль на финансовую поддержку и покрытие рисков проектов ПЧП. Предоставление государственных гарантий позволяет банку развития осуществлять льготное рефинансирование, он не соперничает с коммерческими банками, а сотрудничает на принципах субсидиарности и разделения труда (Таранкова, 2006; Кабашкин В., Кабашкин А., 2007). Кроме того, банки развития играют важную роль в реализации стратегических направлений государственной экономической политики. Место и роль банков развития в рамках банковской системы страны определяются: механизмом мобилизации долгосрочных ресурсов; механизмом долгосрочного инвестирования в основные фонды реального сектора экономики; механизмом краткосрочного

кредитования реального сектора, исключая отток кредитных ресурсов в финансовый сектор; системой институциональных привилегий, обеспечивающих осуществление указанных заданий.

Украина имеет опыт функционирования банка развития, однако деятельность Украинского банка реконструкции и развития, созданного Национальным банком Украины на основе Украинской государственной инновационной компании в 2004 г.¹⁴, также нельзя считать успешной. На сайте Банка в разделе «Проекты» представлен лишь долгосрочный кредит в размере 4,5 млн гривен предприятию «Хай Термал Технолоджис» (г. Луганск) на приобретение 29 модульных миникотелен, а процентные ставки, по которым банк готов предоставлять кредитование, существенно не отличаются от рыночных процентных ставок¹⁵.

Нефинансовые ИР играют исключительную роль в создании кластеров, которые представляют собой объединение предприятий, являющихся территориально близкими и функционально связанными, для которых членство в кластере выступает средством повышения индивидуальной конкурентоспособности (Соколенко, 2004). При создании кластеров особое место отводится технопаркам (индустриальным паркам) и центрам субконтрактации. Технопарки, представляющие собой форму территориальной интеграции науки, образования, и производства, создаются с целью ускорения разработки и применения научно-технических достижений на основе концентрации квалифицированной рабочей силы. Центры субконтрактации часто рассматриваются в качестве проектов ПЧП и являются одним из важных инструментов формирования рациональных связей между взаимодополняющими производственными единицами, выполняя функции информирования, стимулирования, организации и поддержки. Подобные центры широко распространены в таких странах Западной

Европы, как Франция, Бельгия, Нидерланды, Германия, Великобритания, Италия, Испания, а также в Индии, Малайзии, Турции, Мексике и на Филиппинах.

В Украине нефинансовые ИР в данный момент представлены такими субъектами инфраструктуры, как технопарки и венчурные фонды. Их деятельность существенно не влияет на развитие инновационной сферы. Технопарки не имеют достаточных финансовых стимулов для активизации инновационной деятельности. Часто эти структуры под видом инновационной осуществляют обычную коммерческую деятельность, используя льготы, предоставленные государством. Инициатива создания этих структур исходила от научных и учебных организаций, которые использовали эту форму ПЧП не столько для продвижения собственных разработок, сколько с целью самосохранения в условиях недостаточного внимания государства к проблемам науки. На протяжении 2004–2009 гг. налоговое стимулирование научно-технической и инновационной деятельности в Украине не отличалось стабильностью. Доля налоговых льгот в объемах реализованной инновационной продукции колебалась в диапазоне от 0,8% в 2004 г. до 0,5% в 2006 и 2007 гг. Структура предоставленных льгот была неэффективной – льготы по налогообложению прибыли технопарков в общем объеме налоговых льгот уменьшилась с 23,8% в 2004 г. до 0,8% в 2009 г.

Принимая во внимание низкую эффективность технопарков, практически отсутствие льгот (Черевиков, 2012b), а также отсутствие спроса на инновационную продукцию в условиях доминирования импорта, дальнейшее существование технопарков находится под вопросом. В Украине более восьмисот венчурных фондов (Соломина, 2011), деятельность которых в основном не отвечает их предназначению и связана с инвестированием в традиционные отрасли, а сами фонды исполняют роль инструмента налоговой оптимизации. Отдельные фонды скупают научные разработки с целью их дальнейшей перепродажи зарубежным компаниям. Деятельность таких фондов требует корректировки в части регламентации функций, осуществления постоянного аудита

¹⁴ Український банк реконструкції та розвитку (<http://www.bankstore.com.ua/ua/banks/123279/>).

¹⁵ Фінансування ТОВ «Хай Термал Технолоджис», офіційний сайт Українського банку реконструкції та розвитку (<http://www.ubrr.com.ua/node/90>).

деятельности, разработки критериев определения направлений инвестирования и т. д.

С конца 1990-х до 2005 г. в Украине функционировали специальные (свободные) экономические зоны (СЭЗ) и территории приоритетного развития (ТПР), которые иногда рассматриваются в качестве форм ПЧП¹⁶. Деятельность этих хозяйственных образований была прекращена, несмотря на диаметрально противоположные взгляды экспертов и политиков. Противники СЭЗ утверждают, что они (зоны) не оправдали ожиданий в части привлечения инвестиций, создания рабочих мест, развития малого и среднего бизнеса. Абсолютное большинство проектов этих зон осуществлялось в традиционных отраслях, не влияя на структуру общественного производства. При этом СЭЗ использовались отечественным бизнесом для нелегального ввоза на территорию Украины готовой продукции (продукты питания, товары легкой промышленности, бытовая техника и электроника), которая реализовывалась по демпинговым ценам вне СЭЗ, в то время как льготы касались лишь сырья и комплектующих. Кроме того, украинский бизнес использовал СЭЗ для уклонения от налогообложения, отмывания денег и других видов противозаконной деятельности. В то же время ликвидация СЭЗ и ТПР была частью популистской политики, связанной с необоснованным наращиванием социальных расходов бюджета и требующей дополнительных источников финансирования, в том числе за счет упряднения льгот. Зарубежный опыт свидетельствует о пользе СЭЗ и ТПР для национальной экономики при тщательном подходе к выбору территорий, что предусматривает точное определение критериев депрессивности территорий, эффективности отдельных субъектов хозяйствования и территории в целом, отбора инновационных проектов. Особое внимание государство должно уделить созданию современной инфраструктуры для подобных территорий.

¹⁶ Закон Республики Алтай от 5.03.2008 г. № 15-РЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай»; Закон Томской области от 4 декабря 2008 г. № 240-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Томской области».

Успешным примером партнерства государства и частного сектора в научно-технической и инновационной сфере являются стартап-компании, которые, как правило, смешанной формы собственности, встраиваются в инновационную цепь и имеют преимущества в сравнении с частными компаниями. При этом в Украине, как и в Беларуси, рамочное законодательство в сфере ПЧП не предусматривает возможности создания предприятия смешанной (частно-государственной) формы собственности для реализации проекта.

В Украине в недостаточной степени развита институциональная среда ПЧП и отсутствует опыт реализации подобных проектов на фоне значительной неопределенности и противоречивости нормативно-правовой базы. Несмотря на то, что рамочным законом о ГЧП в Украине определены такие формы договоров, как концессия, совместная деятельность и другие (ст. 5), отношения государства и бизнеса в рамках данных контрактов регулируются соответствующими специальными законами, на которые не распространяется действие положений рамочного закона. Действующий рамочный закон содержит неполный перечень признаков, принципов, сфер применения¹⁷ и форм договоров ПЧП, не предусматривает возможности реализации институционального партнерства, не регулирует вопросы прав собственности на материальные и нематериальные активы, которые могут быть предметом отношений в рамках договоров ПЧП. Размытость определения ПЧП в значительной степени объясняет тот факт, что в исследованиях украинских ученых отсутствует четкое разграничение договорного и институционального аспектов ПЧП.

В то же время организационно-правовые отношения в инновационной сфере носят комплексный характер и не могут быть урегулированы одним рамочным законом. Реализацию механизма партнерства в научно-технической и инновационной сфере (инновационного партнерства как формы ПЧП) следует рассматривать в кон-

¹⁷ Среди сфер применения Закона Украины «О государственно-частном партнерстве», в частности, отсутствует инновационная сфера.

тексте формирования национальной инновационной системы (НИС). В связи с этим, на наш взгляд, процесс развития инновационного партнерства (ИП) в Украине должен идти в двух плоскостях:

- договорных отношений в научно-технической и инновационной сфере на основе модельных договоров;
- институционального сотрудничества государства, бизнеса и науки на основе новых организационных форм их взаимодействия.

Многочисленные подзаконные акты в сфере ПЧП в Украине (Порядок предоставления частным партнером государственному партнеру информации о выполнении договора ГЧП; Методика выявления рисков, связанных с ГЧП; Порядок предоставления государственной поддержки осуществлению ГЧП; Порядок проведения анализа эффективности осуществления ГЧП; Порядок проведения конкурса для определения частного партнера для осуществления ГЧП в отношении объектов государственной, коммунальной собственности и объектов, принадлежащих АРК; Методика расчета концессионных платежей и др.) полны дублирования и противоречивых положений. Основные противоречия заключаются в том, что такие формы ПЧП, как концессия и аренда, регулируются в Украине специальным законодательством, которое является приоритетным по отношению к рамочному, каковым выступает законодательство в сфере ПЧП. Специальное законодательство в полной мере регламентирует процедуры инициирования, подготовки, утверждения и реализации соответствующих проектов без ряда дополнительных процедур, необходимых для осуществления проектов ПЧП (анализ эффективности осуществления ГЧП, идентификация и управление рисками ГЧП, особенности проведения тендера по проектам ГЧП и др.).

По мнению экспертов ПРООН¹⁸, чрезмерное количество регламентирующих документов становится существенным барьером на пути развития ПЧП, в том числе в инновационной сфере.

¹⁸ Practical Guidance for Efficient Management in Public-Private Partnership. 2008. European Economic Commission, U.N.O. New York and Geneva.

В то же время применение типовых (модельных) договоров¹⁹ позволяет учесть специфику современных договорных отношений. Система типовых договоров вследствие гибкости дает возможность ее применения государствами с различными историческими и правовыми традициями²⁰.

Внедрение ИП при формировании НИС Украины должно быть направлено на развитие сектора исследований и разработок, а также на технологическую модернизацию отраслей экономики на основе таких принципов, как финансовое обеспечение прикладных исследований и создание инновационной инфраструктуры на основе ПЧП, реализация национальных приоритетов технологического развития с привлечением внебюджетного финансирования.

Внедрение ИП в систему партнерских отношений государства и частного сектора необходимо рассматривать в контексте развития институциональной среды ПЧП. В связи с этим возможны два альтернативных варианта такого внедрения.

Первый вариант связан с принципиально иным (по сравнению с преобладающим в Украине и России) пониманием отношений, лежащих в основе института ПЧП. Такие отношения украинский ученый В. Гуменюк предлагает рассматривать как гражданско-правовые на равноправной основе между публичными и частными субъектами права, которые регулируются не столько законодательством, сколько обычаями, формирующимся на основе действующего законодательства и договора о ПЧП (2011).

В соответствии с этим подходом, институциональную модель ПЧП в Украине следует развивать в форме иерархической системы неприбыльных самоуправляемых организаций, построенной на принципах делегирования не полномочий (что обычно предусматривает иерархический прин-

¹⁹ Модельные нормативные акты, носящие рекомендательный характер и применяющиеся в процессе подготовки конкретных отраслевых договоров ПЧП.

²⁰ DBFM Agreement. Standard 2.0. 2009. Directorate-General for Public Works and Water Management (RWS). The Netherlands; Guidelines for Monitoring of PPP Projects. 2012. The Secretariat for the Committee on Infrastructure, Planning Commission, Government of India. New Delhi.

цип), а знаний, информации и опыта путем согласования правил, процедур и координации действий в форме соответствующих конвенциональных документов (правил, инструкций, положений, регламентов). Верхний уровень иерархии будет составлять открытая самоуправляемая общенациональная структура – Национальная ассоциация ПЧП (аналог Национального трехстороннего социально-экономического совета), независимая от органов власти, участниками которой на основе свободного коллективного соглашения будут государство (как субъект властных полномочий, а не участник гражданско-правовых договорных отношений), всеукраинские и региональные объединения предпринимателей, а также отдельные предпринимательские структуры без ограничения по количественному составу. Такое образование станет партнерством, а его функции будут заключаться в обеспечении организационных, правовых, методических основ реализации проектов ПЧП. Национальная ассоциация ПЧП через установленные правила и обычаи будет обеспечивать гарантии стабильности «правил игры» и конкурентный доступ к объектам государственной собственности в процессе осуществления частными структурами долгосрочных проектов. Такой подход отличается от доминирующего в Украине не только идеологией, но и механизмом реализации ПЧП. Его внедрение сопряжено с принципиальным пересмотром существующей нормативно-правовой базы как в сфере ПЧП, так и в сфере инновационной деятельности.

Второй вариант является более традиционным и распространен не только в странах, которые выступают инновационными лидерами, но и в некоторых странах с трансформационной экономикой. Этот вариант предусматривает формирование территориальных инновационных кластеров, выступающих локализованной формой инновационного партнерства государства и частного сектора. В данном контексте основным заданием государства является выявление и стимулирование развития новых кластеров, в рамках которых формируются устойчивые связи между субъектами инновационной системы. Зарубежный

опыт внедрения механизмов ИП свидетельствует в пользу создания инновационных конгломератов, ориентированных на разработку и коммерциализацию новых технологий. В таких конгломератах роль государства заключается, прежде всего, в создании производственной инфраструктуры, подготовке проектной документации для некоммерческих объектов, развитии научной инфраструктуры. В то же время частный сектор обеспечивает создание объектов коммерческой инфраструктуры.

Развитие ИП на основе территориальных инновационных кластеров требует усовершенствования нормативно-правовой базы в сфере инновационной деятельности в Украине:

- внесения изменений в Закон Украины «Об инновационной деятельности» касательно: включения в статью 1 термина «инновационное партнерство»; возможности осуществления институционального партнерства, в том числе создания инновационных предприятий смешанной (государственно-частной) формы собственности;
- разработки и утверждения нормативным актом Кабинета Министров Украины типового (модельного) договора об инновационном партнерстве;
- принятия нормативных актов, определяющих порядок распределения прав на объекты интеллектуальной собственности между коллективом и организацией, в рамках которой созданы такие объекты; регламентирующих предпринимательские отношения между университетами и бизнесом на принципах инновационного партнерства; создающих предпосылки для коммерциализации результатов научно-технической деятельности, полученных в рамках исследовательских программ в университетах;
- пересмотра приоритетных направлений научно-технической и инновационной деятельности в Украине (определенный законодательством перечень приоритетов является общим и требует конкретизации);
- правового урегулирования проблем землепользования и землеотвода в процессе подготовки проекта инновационного партнерства.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ
(REFERENCES)

- Гуменюк В.В.** 2011. Модель публічно-приватного партнерства та її роль у природоохоронній діяльності держави. *Раціональне природокористування – важлива умова ноосферного розвитку України*. Матеріали У Пленуму Спілки економістів України та Всеукраїнської науково-практичної конференції. За заг. ред. В.В. Оскольського. Київ. С. 56–75.
- Gumeniuk V.V.** 2011. Model publicno-privatnogo partnerstva ta yii rol u pryrodookhoronni diialnosti derzhavy. [Model in public private partnerships and its role in nature protection activity of the state]. *Ratsionalne pryrodokorystuvannia – vazhlyva umova noosfernogo rozvytku Ukrainy*. Materialy V Plenumu Špilky ekonomistiv Ukrainy ta Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii. Za zag. red. V.V. Oskolskogo. Kyiv. P. 56–75.
- Кабашкин В.А., Кабашкин А.В.** 2007. *Формирование и развитие партнерских отношений государства и предпринимательских структур в Российской Федерации*. Владикавказ.
- Kabashkin V.A., Kabashkin A.V.** 2007. *Formirovaniie i razvitiie partniorskikh otnoshenii gosudarstva i predprinimatel'skikh struktur v Rossiiskoi Federatsii*. [Formation and development of partnership of the state and enterprise structures in the Russian Federation]. Vladikavkaz.
- Кабашкин В.А., Левченко А.А., Сидоров В.А.** 2008. *Развитие государственно-частного партнерства в регионах России*. Белгород: ИПЦ «ПОЛИТЕРРА».
- Kabashkin V.A., Levchenko A.A., Sidorov V.A.** 2008. *Razvitiie gosudarstvenno-chastnogo partniorstva v regionakh Rossii*. [Development of state-private partnership in regions of Russia]. Belgorod: IPTs «POLITERRA».
- Хасанов И.Ф.** 2009. *Международный опыт создания и функционирования институтов развития*. http://www.morvesti.ru/archive/tdr/element.php?IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1405&ELEMENT_ID=4804
- Khasanov I.F.** 2009. *Mezhdunarodnyi opyt sozdaniia i funktsionirovaniia institutov razvitiia*. [International experience of creation and functioning of institutes of development]. http://www.morvesti.ru/archive/tdr/element.php?IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1405&ELEMENT_ID=4804
- Черевиков Є.Л.** 2012а. Методичні підходи до оцінки ефективності державної фінансової підтримки інноваційної діяльності. *Фінанси України*. № 2. С. 60–68.
- Cherevykov Ye.L.** 2012a. *Methodychni pidkhody do otsinky efektyvnosti derzhavnoi finansovoi pidtrymky innovatsiinoi diialnosti*. [The methodical going is near the estimation of efficiency of state sponsorship of innovative activity]. *Finansy Ukrainy*. No 2. P. 60–68.
- Черевиков Є.Л.** 2012б. *Особенности державного финансирования инфраструктурных проектов на засадах державно-приватного партнерства*. Науковий збірник «Наукові праці НДФІ». Вип. 1 (58). С. 29–38.
- Cherevykov Ye.L.** 2012b. *Osoblyvosti derzhavnogo finansuvannia infrastrukturykh proektiv na zasadakh derzhavno-privatnogo partnerstva*. [Features of the state financing of infrastructural projects on principles state private partnerships]. *Naukovyi zbirnyk «Naukovi pratsi NDFI»*. Vol. 1 (58) P. 29–38.
- Таранкова Л.Г.** 2006. *Роль банков развития в реализации государственных инвестиционных проектов: зарубежный опыт и проблемы России* <http://www.imepi-eurasia.ru/baner/gosinv.doc>
- Tarankova L.G.** 2006. *Rol' bankov razvitiia v realizatsii gosudarstvennykh investitsionnykh proektov zarubezhnyi opyt i problemy Rossii*. [Role of development banks in implementation of the state investment projects foreign experience and problems of Russia]. <http://www.imepi-eurasia.ru/baner/gosinv.doc>
- Соколенко С.І.** 2004. *Кластеры в глобальной экономике*. Київ: Логос.
- Sokolenko S.I.** 2004. *Klastery v globalni ekonomitsi*. [Clusters are in a global economy]. Kyiv Logos.
- Соломіна Г.** 2011. Венчурні фонди України як інвестиційний інститут. *Схід*. Київ: Український культурологічний центр. № 5. С. 62–66.
- Solomina G.** 2011. *Venchurni fondy Ukrainy iak investytsiinyi instytut*. [Venture funds of Ukraine as investment institute]. *Skhid*. Kyiv: Ukrainsky kulturologichnyi tsentr. No 5. P. 62–66.

DEVELOPMENT OF INNOVATION SPHERE IN UKRAINE: FROM PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP TO INNOVATION PARTNERSHIP

Ievgen Cherevykov¹

Authors affiliation: ¹ Institute for Economics and Forecasting, Ukrainian National Academy of Sciences (Kiev, Ukraine).

Corresponding author: Ievgen Cherevykov (cherevykov@gmail.com).

ABSTRACT. The paper suggests an approach to understanding the modern institutions of developing the innovation sphere as an organizational form of innovative partnership based on the ideology of public-private partnership. In addition, the experience of such institutions' activities in Ukraine is examined as well. Special attention is drawn to such forms of non-financial institutions of development as techno-parks and venture capital funds in the context of significance of their role in the national innovation system and in the innovation partnership as a form of public-private partnership and a instrument of developing the innovation sphere.

On the basis of analysis of the regulatory and institutional environment for the development of public-private partnership and innovations in Ukraine, the conclusion is made about feasibility of the mechanism of innovation partnership in the broader context of national innovation system's formation without reference to the public-private partnership's legislation. The article focuses on the need to form a national institution of innovation partnership, as opposed to the approach, quite popular in Ukraine, which implies a machinelike convergence of the regulatory framework in the field of public-private partnership and innovation. An important organizational form of innovation partnership is a territorial innovation cluster.

Suggestions of improving the legal base for innovation activities will contribute to the institutionalization of partnership between the state and the private sector within the innovation partnership framework in Ukraine.

KEYWORDS: innovation sphere, public-private partnership, innovation partnership, national innovation system, development institution, infrastructure.

JEL-code: H41, H44, O32, O38.



Материал поступил 13.03.2014 г.