

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМІ СТРАТЕГІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АВІАКОСМІЧНОЇ ГАЛУЗІ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SYSTEM OF STRATEGIC REGULATION OF AEROSPACE INDUSTRY

У статті формалізовано американську та європейську практики державно-приватного партнерства в авіакосмічній галузі. Визначено їх спільну рису, що полягає у створенні платформи для діалогу суб'єктів державного і приватного сектору в сфері розвитку космічної діяльності та авіаційного транспорту. Показано, що відмінності полягають у пріоритетності форм державно-приватного партнерства: в США – ліцензування та трансфер технологій, в Європі – договірне регулювання за моделями концесії та приватної фінансової ініціативи. Українську форму державно-приватного партнерства визначено як інституціональну, оскільки вона ґрунтується на реалізації державних програм. Доведено деформований характер вітчизняної моделі через брак фінансових ресурсів, імперативність відносин і відсутність реального діалогу між державними і приватними структурами. Обґрунтовано зміст заходів, які мають значні перспективи для активізації потенціалу державно-приватного партнерства в системі стратегічного регулювання розвитку авіакосмічної галузі України.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, система, стратегічне регулювання, розвиток, авіакосмічна галузь.

В статті формалізована американська і європейська практика державно-приватного партнерства в авіакосмічній галузі.

частного партнерства в авіакосмічній галузі. Определена их общая черта, которая заключается в создании платформы для диалога субъектов государственного и частного сектора в сфере развития космической деятельности и авиационного транспорта. Показано, что различия заключаются в приоритетности форм государственно-частного партнерства: в США – лицензирование и трансфер технологий, в Европе – договорное регулирование по моделям концессии и частной финансовой инициативы. Украинская форма государственно-частного партнерства определена как институциональная, поскольку она основывается на реализации государственных программ. Доказан деформированный характер отечественной модели из-за нехватки финансовых ресурсов, императивности отношений и отсутствия реального диалога между государственными и частными структурами. Обосновано содержание мероприятий, которые имеют значительные перспективы для активизации потенциала государственно-частного партнерства в системе стратегического регулирования развития авиакосмической отрасли Украины.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, система, стратегическое регулирование, развитие, авиакосмическая отрасль.

УДК 338.242.4+656.7

Смерічевський С.Ф.

д.е.н., професор, завідувач кафедри «Маркетинг»

Національний авіаційний університет

Гура С.М.

здобувачка

Національний авіаційний університет

The article formalizes the American and European practices of public-private partnership in the aerospace industry. Their common feature is the creation of a platform for dialogue between public and private sector actors in the field of space development and air transport. It is shown that the differences lie in the priority of forms of public-private partnership: in the US – licensing and technology transfer, in Europe – contractual regulation on the models of concession and private financial initiative. The Ukrainian form of public-private partnership is defined as institutional, as it is based on the implementation of state programs. Conceptual principles of state policy in the field of space activities have been formalized on the basis of generalization and critical evaluation of the following program documents: Concept of implementation of state policy in the field of space activities until 2032, National target scientific and technical space programs of Ukraine for 2013–2017 and for 2018–2022. The directions of the European vector of public-private partnership in the aerospace industry are substantiated, defined in Association Agreement between the European Union and Ukraine. They concern issues of foreign and security policy, space transport, peaceful use of space. The distorted nature of the domestic model due to lack of financial resources, imperative relations and the lack of real dialogue between public and private structures is proved. The necessity of obligatory certification of national target scientific and technical space programs of Ukraine with personalization of sources of extra-budgetary funds, main managers and indication of directions of use of state and other funds by types of economic activity is proved. It is shown that the following measures have significant prospects for activating the potential of public-private partnership in the system of strategic regulation of aerospace development of Ukraine: creation of innovation and space clusters based on the State Space Agency of Ukraine and research institutions, educational institutions, business structures, local governments; corporatization of state-owned enterprises in the aerospace industry to attract investment through share capital; concession mechanisms.

Key words: public-private partnership, system, strategic regulation, development, aerospace industry.

Постановка проблеми. У всьому світові авіакосмічні технології, мирне дослідження космосу забезпечують ефективний розвиток національних економік, зміцнюють безпеку, оборону і загалом, стратегічну конкурентоспроможність країни. Україна відноситься до неширокого переліку держав світу, які відносяться до космічних, розробляє і випускає ракети-носії, ракето-космічні комплекси, виводить на навколосемні орбіти різноманітні супутники, у тому числі на замовлення інших країн. Тим не менш, отримавши у спадок значну частину авіакосмічного потенціалу від СРСР, наша країна не зовсім раціонально та ефективно його

використовує. До основних причин слід віднести: відсутність власних космодромів, брак фінансових ресурсів, припинення співпраці з Російською Федерацією через військово-політичний конфлікт на сході України, що негативно позначилося на матеріально-технічному забезпеченні галузі і необхідності пошуку нових постачальників і покупців. Дієвим інструментом вирішення означених проблем є комерціалізація, але важливо знайти її раціональні межі з огляду на стратегічний характер авіакосмічної галузі для національної безпеки і реалізації геополітичних інтересів України. Державно-приватне партнерство (ДПП), виходячи зі

світового досвіду, здатне забезпечити компроміс між адміністративною та економічною складовими стратегічного регулювання авіакосмічної сфери, що обумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання регулювання розвитку авіакосмічної галузі знаходяться у центрі уваги багатьох учених. Предметом дослідження Кулика А. О. є бенчмарки лояльності партнерства в системі авіаційних перевезень [1, с. 96]. Клименко Г. А. узагальнює особливості створення та функціонування партнерських об'єднань в авіаційній галузі, серед яких: потреба врахування національних інтересів альянсами, отримання синергетичного ефекту від спільної роботи авіакомпаній та скорочення витрат, лідирування і заняття провідних позицій в альянсах переважно класичних магістральних перевізників і незначна питома вага низькотарифних авіакомпаній [2, с. 147]. Аналіз практики державно-приватного партнерства у транспортній галузі дав змогу Вельцен В. С. виокремити такі типи взаємодії приватного капіталу та держави: контракти підряду (на управління об'єктом та на оренду об'єкта), концесії (обслуговування, експлуатація та передача об'єкта), будівництва (приватного будівництва), продаж активів (повна та часткова приватизація) [3, с. 188]. Зазначеним автором узагальнено механізм державно-приватного партнерства, задіяний при реконструкції міжнародного аеропорту «Харків» за участю трьох сторін: держави, органів місцевого самоврядування та приватного партнера.

Мороз П. А., Романюк В. М. діагностують низьку ефективність організаційної форми державного підприємства ДП «Антонов» і пропонують перетворити державне, централізоване кероване підприємство в державно-приватну корпорацію з істотною часткою держави в управлінні капіталом [4, с. 126]. Жуков С. А. Федурця В. П. розглядають можливості державно-приватного партнерства для авіабудування як інструмента збереження конкурентних переваг, підвищення конкурентоспроможності на світовому ринку авіабудівної продукції, збереження статусу України як країни із повним циклом виробництва транспортних літаків [5, с. 130]. Малишева Н. Р., Гурова Г. М. переконливо аргументують, що поширенню механізмів державно-приватного партнерства в космічній галузі сприятиме [6, с. 81]: надання підприємствам із державною часткою власності будь-якої організаційно-правової форми права ініціювання ДПП, поновлення ліцензування космічної діяльності для зниження ризику відповідальності держави у зв'язку з участю високопрофесійного приватного партнера, поширення порядку і правил обов'язкового страхування у сфері космічної діяльності на приватних суб'єктах із метою забезпечення фінансових гарантій перерозподілу ризиків відповідальності за національну космічну діяльність між державним та приватним партнерами.

Постановка завдання. Метою даної роботи є узагальнення моделей державно-приватного партнерства в системі стратегічного регулювання розвитку авіакосмічної галузі на основі провідного світового досвіду та розробка рекомендацій щодо їх адаптації до вітчизняних умов.

Виклад основного матеріалу. Інституціональною основою розвитку взаємодії суб'єктів публічного і приватного секторів у національній економіці є Закон України «Про державно-приватне партнерство», прийнятий у 2010 році [7]. Відсутність суттєвих зрушень протягом трьохрічного періоду обумовила розробку і схвалення урядом «Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки» [8]. Зазначені у цьому документі фактори, що стримують розвиток ДПП, можна згрупувати таким чином: інституціональні (вади державного управління і місцевого самоврядування, нечіткість розмежування та слабка координація функцій між окремими органами, їх неналежне кадрове забезпечення, несприятливий інвестиційний клімат, недосконале конкурентне середовище), соціо-культурні (низький рівень лояльності суб'єктів публічного та приватного секторів до співпраці, недостатня довіра населення до органів державної та муніципальної влади, непоінформованість суб'єктів підприємництва про переваги державно-приватного партнерства), економіко-правові (відсутність підходів до адаптації універсальних механізмів до галузевих особливостей, неврегульованість окремих аспектів підприємницької діяльності та розв'язання господарських спорів в умовах ДПП, слабкість інституту захисту прав власності інвесторів, невідповідність фактичних обсягів надання державної підтримки запланованим), недосконалість механізмів цінового та тарифного регулювання.

Галузі національної економіки різняться привабливістю для ДПП. Попит на зазначений механізм в авіаційній галузі визначається: потребою у масштабних довгострокових інвестиціях в авіаційну техніку та аеропортове господарство (зліто-посадкові смуги, термінали обслуговування, модернізація інфраструктури), необхідністю вдосконалення системи управління авіаційними підприємствами та аеропортами, забезпечення безпеки авіаційних перевезень відповідно до міжнародних стандартів. Перспективним є використання концесії як форми ДПП у таких варіантах: єдина концесія аеропортового комплексу загалом; локальні концесії окремих сфер взаємодії учасників, що забезпечують авіаційні перевезення і супутній сервіс; концесії окремих видів управління аеропортами (готельно-ресторанне господарство, магазини, автостоянки тощо).

Механізми державно-приватного партнерства в космічній сфері є достатньо складними, а провідний світовий досвід свідчить про їх активне використання. Формалізацію зарубіжного досвіду дер-

жавно-приватного партнерства у космічній сфері представлено на рис. 1.

У США Національне управління з авіації та космонавтики і дослідження космічного простору (англ. National Aeronautics and Space Administration (NASA)) активно реалізує завдання впровадження ефективних партнерських відносин – комерційних,

міжнародних, міжвідомчих, академічних тощо [9]. При цьому використовується два типи угод NASA з приватними суб'єктами: по-перше, угода про спільну діяльність щодо дослідження та розвитку без взаємного фінансування (надання персоналу, послуг, об'єктів, обладнання, інтелектуальної власності або інших ресурсів, відмінних від фінан-

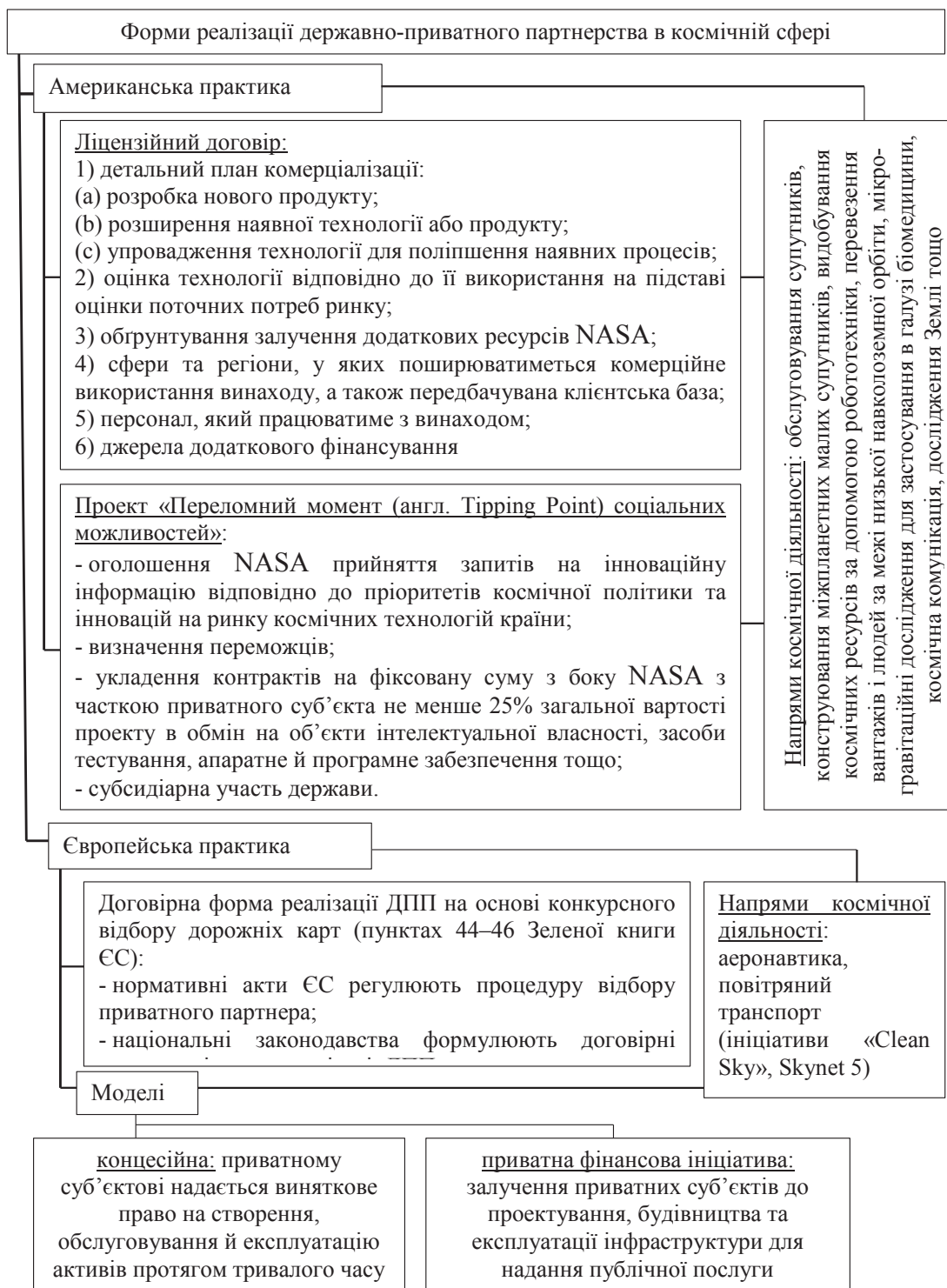


Рис. 1. Формалізація зарубіжного досвіду державно-приватного партнерства у космічній сфері

Джерело: побудовано на основі [9]

сових, приватній стороні для проведення досліджень за узгодженими напрямками); по-друге, угода про відшкодування витрат на використання ресурсів NASA (трансфер технологій). В останньому випадку NASA проводить фундаментальні та ранні прикладні дослідження, які характеризуються значним ступенем невизначеності. Комер-

ціалізацію наукових розробок здійснює приватний сектор на основі ліцензійних договорів (ексклюзивних або частково ексклюзивних). Вимогою до ліцензіату є здатність реалізувати на практиці винахід у встановлені строки. Якщо він використовується на території США суб'єктом малого бізнесу, то останній отримує додаткові преференції.

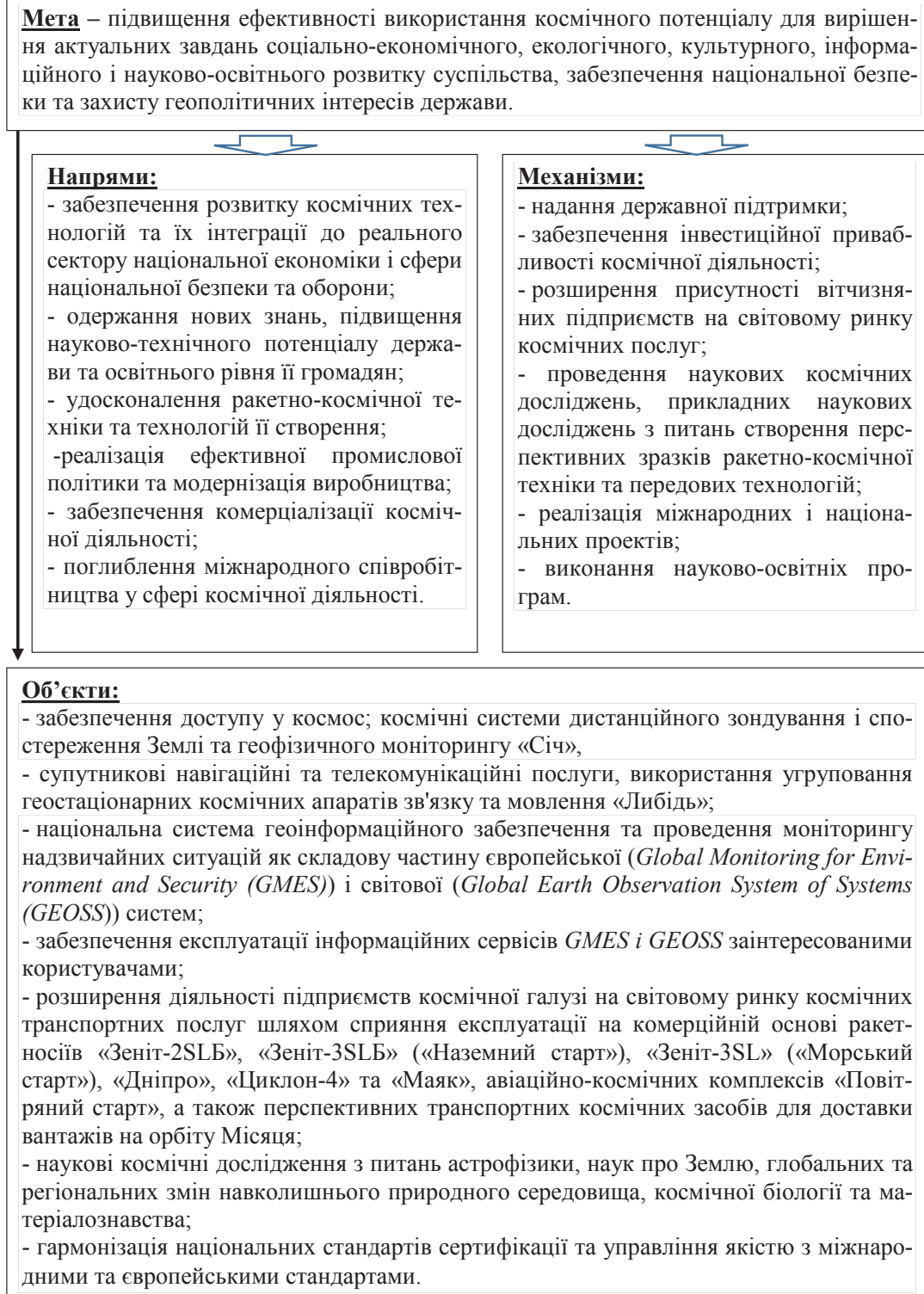


Рис. 2. Концептуальні засади державної політики України у сфері космічної діяльності

Джерело: побудовано за даними [10]

Особливістю фінансування космічної діяльності в країнах ЄС є наявність спільного бюджету, який розподіляється Європейським космічним агентством. Основним принципом здійснення державно-приватного партнерства в ЄС є розмежування відповідальності: сферою публічного сектору є рамкові рішення та фінансування на основі широко визнаних кращих практик, тоді як приватний сектор визначає рівень технологічних досліджень та інноваційних потреб. Близько п'яти років тому назад в країнах ЄС відбувся перехід від інституціональної до контрактної форми державно-приватного партнерства у зв'язку з прийняттям і реалізацією програми «Горизонт – 2020». Якщо раніше співпраця сторін відбувалася на основі спільної реалізації власних робочих програм у сфері аеронавтики та повітряного транспорту, то зараз вона ґрунтується на контрактах, які визначають предмет досліджень та інновацій, очікувані результати, права і зобов'язання суб'єктів державного і приватного сектора. Відбір програм для фінансування із публічних фондів відбувається на основі конкурсного відбору дорожніх карт ДПП приватного сектора.

В Україні реалізується стратегічний підхід до управління розвитком аерокосмічної галузі і робляться спроби імплементувати у нього елементи державно-приватного партнерства. Концепція реалізації державної політики у сфері космічної діяльності на період до 2032 року [10] (далі – Концепція державної політики) була прийнята у 2011 році і передбачає виділення чотирьох етапів – перший семирічний, наступні – п'ятирічні. Зараз триває другий етап реалізації означеної державної політики (2018–2022 роки). Концептуальні засади державної політики у сфері космічної діяльності представлено на рис. 2.

Концепція реалізації державної політики у сфері космічної діяльності на період до 2032 року, незважаючи на тривалий горизонт реалізації (22 роки), має відносно незначний бюджет (38,5 млрд. грн).

Обсяги фінансування за окремими етапами визначаються відповідними програмними документами.

Особливості реалізації першого етапу Концепції державної політики визначалися Загальнодержавною цільовою науково-технічною космічною програмою України на 2013–2017 роки [11] (далі – Програма 2013–2017).

Із трьох розглянутих варіантів вирішення проблем розвитку космічної галузі оптимальним визначено такий, який ґрунтується на удосконаленні механізму надання державної підтримки, формуванні ефективного портфеля державного замовлення, залученні позабюджетних джерел фінансування, запровадженні державно-приватного партнерства тощо. Основними завданнями Програми 2013–2017 є: «Здійснення дистанційного зондування Землі», «Удосконалення космічних систем телекомунікації та навігації», «Проведення космічної діяльності в інтересах національної безпеки та оборони», «Проведення наукових космічних досліджень», «Створення космічних комплексів», «Забезпечення промислово-технологічного розвитку», «Поглиблення міжнародного співробітництва». Програма 2013–2017 містить паспорт, який визначає перелік заходів та джерела фінансування за роками (табл. 1).

Загальний обсяг асигнувань становив 2,58 млрд. грн., або 6,7% від обсягу фінансування Концепції державної політики. Він приблизно рівномірно розподілений за роками, але найбільша питома вага припадала на 2015 рік (22,99%), найменший – на 2014 рік (16,97%). Коефіцієнт покриття бюджетних коштів позабюджетними загалом становив 1,3, його найбільше значення спостерігалось у 2013 році (3,94), у 2016–2017 роках він становив відповідно 1,3 та 1,36. Бюджетні кошти були основним джерелом фінансування у 2014–2015 роках, про що свідчить значення коефіцієнта, менше одиниці, – відповідно 0,90 та 0,77.

Підписання Україною у 2014 році Угоди про Асоціацію з ЄС [12] істотно вплинуло на розви-

Таблиця 1

Джерела і обсяги фінансування Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013-2017 роки

Джерела фінансування	Разом	За роками				
		2013	2014	2015	2016	2017
		млн. грн.				
Державний бюджет	1120	98,7	230,7	335,2	226,9	228,5
Інші (позабюджетні) джерела	1460	389	207	258	295	311
Усього	2580	487,7	437,7	593,2	521,9	539,5
		%				
Розподілення загального обсягу фінансування за роками	100	18,90	16,97	22,99	20,23	20,91
		коєф.				
Коефіцієнт покриття бюджетних коштів позабюджетними	1,30	3,94	0,90	0,77	1,30	1,36

Джерело: побудовано за даними [11]

ток авіакосмічній галузі, а формалізацію європейського вектору державно-приватного партнерства у зазначеній сфері наведено на рис. 3.

Основні підходи до реалізації другого етапу Концепції державної політики викладені у Концепції Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2018–2022 роки [13] (далі – Програма 2018–2022). Як і в попередній Програмі 2013–2017, із трьох варіантів реалізації обрано оптимальний, заснований на синтезі комерціалізації космічної діяльності, залучення іноземних інвестицій, а також державної підтримки (політичної, законодавчої, організаційної, фінансової). Зміст Програми 2018–2022 орієнтований на

виконання зобов'язань України, передбачених Угодою про Асоціацію, а сукупний обсяг асигнувань становитиме близько 25 млрд. грн., або 64,93% від обсягу фінансування Концепції державної політики. Утім Паспорт зазначеної програми відсутній і складно оцінити пріоритетні напрями використання коштів.

Україна має значний досвід співробітництва з ЄС у космічній сфері, серед яких такі проекти: Twinning, «Горизонт 2020», EGNOS/Galileo (поширення європейської системи супутникової навігації на територію України), Copernicus (приєднання України до європейської програми дистанційного зондування Землі). Посилення співпраці Держав-

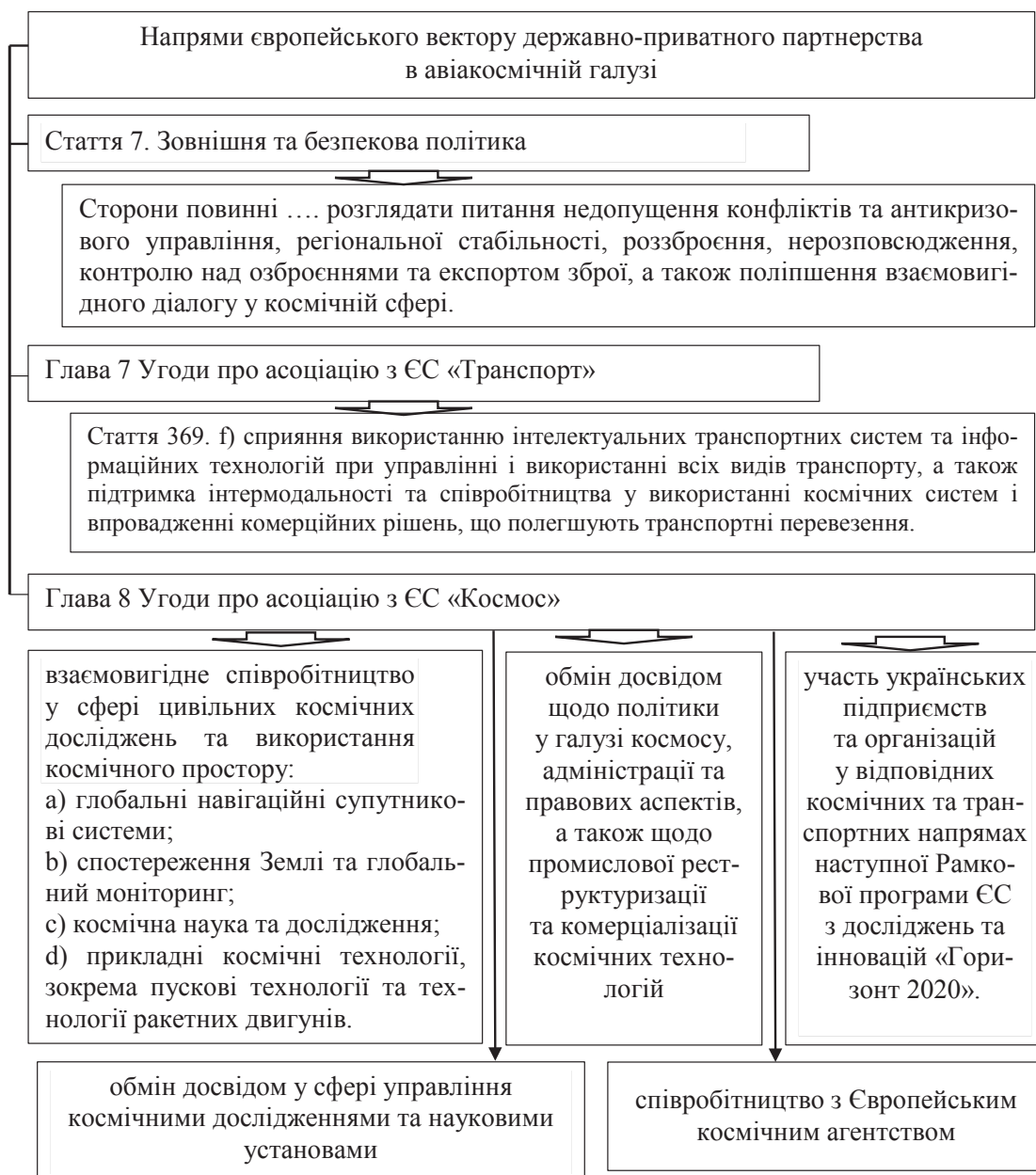


Рис. 3. Формалізація європейського вектору державно-приватного партнерства в авіакосмічній галузі

Джерело: побудовано за даними [12]

ного космічного агентства України з Європейським космічним агентством передбачає перейняття досвіду щодо управління проектами, проведення маркетингової діяльності, комерціалізації наукових розробок тощо.

Висновки. Основний результат статті полягає в узагальненні моделей державно-приватного партнерства в системі стратегічного регулювання розвитку авіакосмічної галузі на основі провідного світового досвіду та розробці рекомендацій щодо їх адаптації до вітчизняних умов.

1. Формалізовано американську та європейську практики державно-приватного партнерства. Їх порівняння дозволило визначити спільну рису – створення платформи для діалогу суб'єктів державного і приватного сектору в сфері розвитку космічної діяльності та авіаційного транспорту. При цьому в США пріоритетними формами є ліцензування та трансфер технологій, а в Європі – договірне регулювання за моделями концесії та приватної фінансової ініціативи.

2. Українську форму державно-приватного партнерства визначено як інституціональну, оскільки вона ґрунтується на реалізації державних програм і має певною мірою деформований характер, обмежений браком фінансових ресурсів, передбачає імперативність відносин і відсутність реального діалогу між державними і приватними структурами.

3. Значні перспективи для активізації потенціалу державно-приватного партнерства в системі стратегічного регулювання розвитку авіакосмічної галузі України мають такі заходи: створення інноваційно-космічних кластерів на основі Державного космічного агентства України та наукових установ, освітніх закладів, підприємницьких структур, органів місцевого самоврядування; корпоратизація державних підприємств авіакосмічної галузі для залучення інвестицій через акціонерний капітал; концесійні механізми тощо.

4. Доведено необхідність обов'язкової паспортизації загальнодержавних цільових науково-технічних космічних програм України з персоніфікацією джерел походження позабюджетних коштів, головних розпорядників і указівкою напрямів використання державних та інших коштів за видами економічної діяльності.

5. Отримані результати створюють передумови для переходу від інституціональної до контрактної форми державно-приватного партнерства у національній космічній галузі, яка, на відміну від існуючої, відповідає провідним світовим практикам, забезпечує більш швидку комерціалізацію інновацій і ефективніше використання бюджетних коштів.

Метою подальших досліджень є розробка інноваційних механізмів регулювання розвитку авіаційного транспорту та їх державної підтримки.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Кулик А. О. Бенчмарки лояльності партнерства в системі авіаційних перевезень. *Економіка і управління*. 2011. № 4. С. 92-97.
2. Клименко Г. А. Особливості міжнародного партнерства авіакомпаній в умовах глобалізації. *Стратегія розвитку України*. 2016. № 1. С. 146-148.
3. Вельцен В. С. Проблеми застосування державно-приватного партнерства у сфері забезпечення авіаційних перевезень. *Економічна теорія та право*. 2016. № 4. С. 181-190.
4. Мороз П. А., Романюк В. М. Державно-приватне партнерство та доцільність корпоратизації державних підприємств авіабудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 11. С. 124-127.
5. Жуков С. А. Федурця В. П. Державно-приватне партнерство: теорія і практика реалізації в авіабудівному секторі промисловості України. *Научный вестник Донбасской государственной машиностроительной академии*. 2014. № 1. С. 124-131.
6. Малишева Н. Р., Гурова Г. М. Перспективи упровадження державно-приватного партнерства в космічній сфері України. *Економіка та право*. 2018. № 2. С. 71-83.
7. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>
8. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 739-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D1%81%D0%BC#Text>
9. Малишева Н. Р., Гурова А. М. Зарубіжний досвід державно-приватного партнерства та можливості його впровадження в космічній галузі України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1. С. 155-164.
10. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері космічної діяльності на період до 2032 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.03.2011 № 238-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238-2011-%D1%80#Text>
11. Про затвердження Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013-2017 роки: Закон України від 05.09.2013 № 439-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-18#Text>
12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D1%81%D0%BC#w1_програма
13. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2018-2022 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 05.09.2018 № 629-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/629-2018-%D1%80#Text>.