

УДК 336.15:332.14

О. Сердюкова

## ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**З’ясовано сутність державно-приватного партнерства як інструмента інноваційного розвитку територіальних громад. Наведено результати практичного досвіду застосування концесії на об’єкти комунальної власності в м. Сєвєродонецьк Луганської області. Досліджено вплив державно-приватного партнерства на рівень розвитку територіальних громад.**

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, концесія, територіальна громада, інноваційний розвиток.

Інноваційний процес розвитку територіальних громад передбачає впровадження передових форм, методів та технологій, досягнень науково-технічного прогресу в процес життєдіяльності територіальних громад із метою покращення існування її членів. Інновація завжди потребує інвестицій, починаючи з моменту її розробки, і закінчуючи процесом її впровадження. Оскільки сучасний стан фінансових ресурсів територіальних громад залишає бажати кращого, основним завданням органів місцевого самоврядування є залучення інвестицій приватного сектора для забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Ефективним засобом досягнення цієї мети зарекомендувало себе державно-приватне партнерство.

Питання здійснення державно-приватного партнерства, визначення його форм та сутності, особливостей застосування на сьогодні знаходяться в центрі уваги багатьох дослідників, зокрема таких як О. Головінов [1], В. Мамонова [2], Г. Мішеніна [3], І. Нейкова [4], К. Павлюк [5], І. Тараненко [6] та інших. Визначення ролі кожного з партнерів, їх функцій в цих стосунках, а також факторів, що впливають на ефективність здійснення партнерства, є основою в дослідженнях цих науковців.

Оскільки державно-приватне партнерство застосовується в нашій країні нещодавно і характеризується довготривалістю відносин (від 5 до 50 років), а також те, що в Україні практично немає позитивного досвіду його застосування, важко оцінити результати впливу здійснення державно-приватного партнерства на рівень розвитку територіальних громад та держави загалом.

Метою статті є визначення впливу державно-приватного партнерства на рівень розвитку територіальних громад.

Будь-який інноваційний процес здійснюється за допомогою певного механізму. Традиційно механізм становить спосіб функціонування якоїсь визначеної системи та має свої особливі складові, через які він діє.

Механізмом інноваційного розвитку територіальних громад називають сукупність методів та інструментів, за допомогою яких здійснюється досягнення нового, більш якісного рівня розвитку територіальних громад. Державно-приватне партнерство є складовою цього механізму, одним з дієвих його інструментів.

В будь-якому механізмі кожний елемент виконує специфічну роль, чим забезпечує його належне функціонування. Основним призначенням державно-приватного

партнерства є залучення інвестицій в розвиток місцевого господарства та забезпечення покращення стану об'єктів державної та комунальної власності.

Модель, що описує взаємодію держави і бізнесу в інноваційному процесі, зводиться до розподілу ролей: роль приватного сектора полягає у розробці технологій на основі власних досліджень, а також у ринковому освоєнні інновацій, роль держави – у сприянні виникненню фундаментальних знань і комплексу технологій стратегічного спрямування, а також у створенні інфраструктури і сприятливих інституційних умов для інноваційної діяльності приватних компаній [7].

Недарма останнім часом все більше уваги приділяється партнерським стосункам між державою, територіальними громадами та приватним сектором. Результатом здійснення такого партнерства є покращення стану певної соціально-економічної системи, такої як держава, регіон, місто.

Необхідність використання партнерства держави й бізнесу в Україні обумовлена такимим проблемами: низька ефективність державного управління, інфраструктурні обмеження економічного росту, нерівномірне здійснення реформ на регіональному й місцевому рівнях, низький рівень конкуренції та висока частка неринкового сектора в окремих галузях економіки, відсутність умов і стимулів для розвитку людського капіталу [8]. До цього переліку хотілося б додати ще низький рівень запровадження інновацій в процесі функціонування об'єктів державної та комунальної власності, при чому як в технологічних процесах, так і в управлінні.

Відповідно до Закону України “Про державно-приватне партнерство”, державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою, територіальними громадами в особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, передбаченому чинним законодавством [9].

Однією з ознак державного партнерства є внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства. До того ж, передача об'єктів приватному партнеру не зумовлює перехід права власності на цей об'єкт, і після закінчення терміну дії договору об'єкт партнерства повертається державному партнеру разом з усім його поліпшенням, виконаним приватним партнером.

Державно-приватне партнерство є формою співпраці, у якій держава і приватний сектор спільно реалізують суспільно значущі проекти, ґрунтуючись на угоді про розподіл завдань і ризиків, і становить інституційний альянс між державою і бізнесом, що створюється на певний термін для здійснення конкретного проекту та припиняє своє існування після його реалізації [10].

Українські науковці К. Павлюк та С. Павлюк більш узагальнено трактують це поняття. На їх думку, державно-приватне партнерство – це суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства. Вони зазначають, що питання низької інвестиційної привабливості того чи іншого сектора економіки чи окремого інвестиційного проекту знаходяться не в економічній чи правовій

площині, а у політичній. Для забезпечення ефективного здійснення державно-приватного партнерства найпершим кроком має бути проголошення принципів партнерства саме на політичному рівні [11].

В процесі здійснення державно-приватного партнерства користь отримує як державний, так і приватний партнер. Державний партнер отримує продукт або послугу більш якісного рівня, надходження додаткових коштів у бюджет в якості плати за використання об'єкту партнерства та інші обумовлені договором платежі, які спрямовуються на виконання соціально-економічних та культурних програм розвитку територій, відновлення основних фондів та покращення технічного стану об'єкта партнерства. Також має місце соціальний ефект, оскільки на об'єкті партнерства створюються робочі місця, підвищується заробітна плата, що зменшує соціальну напругу на відповідній території.

Стратегічне значення інноваційної сфери в сполученні її із соціальною й економічною роллю в розвитку країни визначає необхідність державної участі для забезпечення взаємодії наукового й бізнес-середовища, створення інноваційних продуктів, що відповідають сучасним вимогам внутрішнього й глобального ринків [12].

Основною метою приватного партнера є отримання прибутку в процесі здійснення партнерства. Тому, з боку державних органів влади та органів місцевого самоврядування необхідний постійний контроль за виконанням умов договору державно-приватного партнерства. Але участь держави в процесі здійснення партнерських відносин не повинна обмежуватися тільки контролем.

Державно-приватне партнерство у сфері інновацій повинно становити взаємодію держави і приватного сектора в процесі всього інноваційного циклу, починаючи із проведення наукових досліджень і комерціалізації розробок до виробництва наукомісткої високотехнологічної продукції. Держава без належної інституціональної бази, без комерціалізації її об'єктів не в змозі самостійно організувати і відтворювати повністю інноваційний цикл. До цього процесу обов'язково повинен підключитися бізнес, але не як суб'єкт, що експортує інновації, а як серйозний партнер, що бере участь на пайовій основі у розвитку вітчизняного інноваційного ринку [13].

Основними формами здійснення державно-приватного партнерства, відповідно до чинного законодавства, є концесія, спільна діяльність, розподіл продукції та інші договори, що відповідають ознакам державно-приватного партнерства [14].

Найцікавішою, на нашу думку, та такою, що найбільше використовується в світовій практиці, є концесія, проблеми якої останнім часом все більше привертають увагу науковців та практиків. Не зважаючи на значну кількість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері концесійних відносин, значна кількість питань, залишається неврегульованими. І органам місцевого самоврядування разом з приватними партнерами самотужки на практиці приходиться вирішувати конкретні проблеми.

Концесія – це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань із створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [15].

Фактично в Україні концесія запроваджувалась на об'єкти комунальної власності, найбільше користуються попитом у приватного інвестора об'єкти водо-, теплопостачання та водовідведення. Але, нажаль, все ж таки, наша країна має з цього приводу більше негативного досвіду, ніж позитивного. Основною причиною цього в більшості випадків можна назвати недобросовісність приватного партнера, який будь-якими засобами намагався отримувати прибуток, не виконуючи своїх основних зобов'язань за концесійним договором, та його фінансову неспроможність виконувати свої зобов'язання.

У м. Северодонецьк Луганської області в липні 2009 р. Северодонецькою міською радою було передано в концесію цілісні майнові комплекси двох комунальних підприємств “Северодонецьктеплокомуненерго” та “Северодонецькводоканал”. При наданні цих цілісних майнових комплексів комунальних підприємств у концесію міська рада мала за мету – підвищення якості послуг у централізованого водопостачання та водовідведення шляхом відновлення, модернізації та технічного переоснащення основних фондів об'єкта концесії, а також наповнення міського бюджету за рахунок концесійних платежів та єдиноразове отримання протягом першого року дії концесійного договору коштів, необхідних для розвитку територіальної громади.

На момент передачі обидва підприємства мали значну кредиторську заборгованість (зокрема, одне з підприємств мало заборгованість перед Пенсійним фондом та із заробітної плати, інше – значний податковий борг), а також сильно зношені основні фонди – більше, ніж на 70 %. Необхідно зазначити, що основну частину основних фондів цих підприємств складають комунікації. Така зношеність основних фондів ставила під загрозу якість послуг із централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення, що надаються територіальній громаді. Виникала велика кількість аварійних ситуацій, які було необхідно терміново ліквідувати. Фінансовим результатом діяльності цих підприємств тривалий час був збиток. Основні фонди комунальними підприємствами практично не оновлювались через брак коштів. Можливості виділити з міського бюджету кошти у необхідній кількості для модернізації основних фондів підприємств у місцевої влади також не було через кризу, яку можна було на той час спостерігати, та складну ситуацію з наповненням міського бюджету.

На сьогодні один із цих концесійних договорів рішенням господарського суду розірваний за ініціативою міської ради. Причиною цього можна назвати саме недобросовісність концесіонера, який основною метою своєї діяльності ставив отримання максимального прибутку, свої зобов'язання за концесійним договором він майже не виконав. Окрім того, в 2011 р. концесіонер через своє складне фінансове становище, велику кредиторську заборгованість та байдуже ставлення до проблем підприємства поставив під серйозну загрозу початок опалювального сезону нової, найщільніше населеної частини міста. Місцевій владі довелося прикласти значних зусиль, щоб запустити відповідне комунальне підприємство та розпочати опалювальний сезон вчасно в східній частині міста. Крім того, концесіонер не тільки не погасив в повному обсязі існуючу на момент передачі цілісного майнового комплексу в концесію кредиторську заборгованість, а, навіть, допустив її збільшення. Заборгованість Концесіонера міському бюджету із концесійних платежів та сплати єдиноразового фінансового внеску на користь територіальної громади, кошти якого повинні були спрямовуватись на виконання соціально-економічних та культурних програм розвитку, а також благоустрій міста, становила понад 7 млн грн.

Інший концесіонер ефективно функціонує і має позитивні наслідки свого функціонування для територіальної громади міста. Серед таких наслідків доцільно виділити такі:

- за 3 роки дії концесійного договору до загального фонду міського бюджету надійшло майже 1,94 млн грн у формі концесійних платежів;

- за умовами концесійного договору концесіонер перерахував в перший рік дії договору 4,5 млн грн на користь територіальної громади м. Северодонецьк для забезпечення благоустрою та соціально-культурного розвитку міста, а також виконання окремих інвестиційних проектів згідно з планом соціально-економічного розвитку м. Северодонецьк;

- своєчасно та в повному обсязі виконується інвестиційна програма, розрахована на 6 років дії договору, що передбачає внесення інвестицій у розмірі 6,0 млн грн;

- концесіонером здійснено певні заходи щодо технічного переобладнання підприємства, а саме: виконано ремонт каналізаційного колектора; модернізовано устаткування на Щедрищевському водозаборі; встановлено нові електронасосні агрегати та частотні перетворювачі на підвищувальних насосних станціях та в центральних теплових пунктах міста для автоматичної підтримки оптимального тиску води у всіх будинках цілодобово, незалежно від поверховості, нові електронасосні агрегати також установлені на каналізаційно-насосних станціях 1 та 2, що дозволяє підвищити надійність функціонування каналізаційної системи міста; оснащено свердловину смт Воронове установкою обробки води з використанням ультрафіолету та прокладено новий трубопровід для подачі води в це селище міського типу; виконано капітальний ремонт трубопроводу для подачі води у с. Павлоград; придбано необхідну спецтехніку (вантажопасажирський автомобіль для виконання аварійних ремонтних робіт ГАЗ 33023-414), до кінця 2012 р. відповідно до Інвестиційної програми буде придбано екскаватор ДЕМ 114 для ліквідації аварійних ситуацій; на міських водозабірних станціях здійснено модернізацію електротехнічного обладнання, що дозволяє значно зменшити споживання електроенергії і досягти економії коштів;

- за рахунок амортизаційних відрахувань проведено капітальні ремонти обладнання, автомобільної та тракторної техніки, приміщень та покрівлі, гіпохлоритної установки, ділянок та вузлів водопроводу, каналізаційного колектора, оновлено систему протипожежної безпеки тощо;

- поступово здійснюється погашення податкової та іншої кредиторської заборгованості підприємства;

- значно знизилась кількість аварій на централізованих мережах водопостачання та водовідведення;

- серед населення зменшилась частка неплатників за комунальні послуги;

- підвищилась заробітна плата працівників підприємства.

В результаті здійснення державно-приватного партнерства за такий короткий проміжок часу, як три роки, територіальна громада міста, крім соціального ефекту, отримала якісно новий рівень задоволення своїх потреб, має оновлені основні фонди життєзабезпечуючого підприємства. Таке важливе, соціально значуще для життєдіяльності територіальної громади підприємство отримало нове життя, набуло нового більш якісного рівня свого функціонування.

Отже, безперечно, застосування державно-приватного партнерства як інструменту інноваційного розвитку територій має дієвий вплив на рівень розвитку територіальних громад.

### **Висновки**

Підсумовуючи сказане, можна зазначити, що державно-приватне партнерство є впливовим інструментом забезпечення ефективного розвитку територіальних громад, підґрунтям якого є інноваційні методи та технології, сучасні досягнення науки та техніки. Воно дозволяє залучити ресурси, і передусім фінансові, в сферу місцевого господарства та забезпечити йому належний розвиток.

За результатами такого партнерства, користь отримує і державний, і приватний партнер. Але участь держави чи територіальної громади, тобто державного партнера, в цих стосунках не повинна зводитися лише до контролю за виконанням умов договору про партнерство. На думку автора, враховуючи можливості державного партнера та високий науковий потенціал нашої країни, державі потрібно взяти на себе здійснення функцій щодо розробки інноваційних продуктів у тій сфері, в якій здійснюється державно-приватне партнерство. Прагнення до спільної мети – ефективного функціонування об'єкта державно-приватного партнерства – дозволило б отримати найкращий результат.

Подальші розвідки в даному напрямку будуть стосуватися дослідження правового механізму здійснення державно-приватного партнерства, визначення основних проблем його застосування, а також вивчення міжнародного досвіду реалізації державно-приватного партнерства та можливостей його імплементації в Україні.

### **Література**

1. Головінов О. М. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері / О. М. Головінов // Вісник економічної науки України [Текст] : наук. журн. — 2010. — № 1 (17). — С. 47—51.
2. Мамонова В. В. Державно-приватні партнерства в соціально-економічному розвитку територій: солідарна відповідальність / В. В. Мамонова // Державне регулювання соціального підприємництва та соціально-відповідального бізнесу [Текст] : матер. Трет. міжнар. наук.-практ. конф. (25 листопада 2011 р.) / за заг. ред. Амосова О. Ю. — Х. : С. А. М., 2011. — С. 208—211.
3. Мішеніна Г. Щодо питання формування організаційно-економічних засад створення та реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні [Електронний ресурс] / Г. Мішеніна. — Режим доступу : <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d021.pdf>.
4. Нейкова І. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку / І. Нейкова // Науковий вісник Національного університету ДПС України [Текст]. — 2010. — № 1(48). — С. 152—160. — (Серія: економіка, право).
5. Павлюк К. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ [Текст]. — 2010. — Вип. 17. — С. 10—20. — (Серія “Економічні науки”).
6. Тараненко І. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні / І. Тараненко, О. Охінько // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму [Текст]. — 2011. — № 1 (4). — С. 376—386.
7. Нейкова І. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку... — С. 152—160.
8. Мішеніна Г. Щодо питання формування організаційно-економічних засад створення та реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні...

9. Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 40. — С. 524.
10. Нейкова І. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку... — С. 152—160.
11. Павлюк К. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави... — С. 10—20.
12. Тараненко І. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні... — С. 376—386.
13. Головінов О. М. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері... — С. 47—51.
14. Про державно-приватне приватне партнерство... — С. 524.
15. Про концесії : Закон України № 997-XIV від 16.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 41. — С. 372.

**O. Serdyukova**

#### **PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR INNOVATION DEVELOPMENT OF LOCAL COMMUNITIES**

**The essence of public-private partnership as a tool for innovative development of local communities is inquired. The results of practical experience applying concessions to the objects of communal property in Severodonetsk Luhansk region have been given. The impact of public-private partnership on the level of developing of local communities is researched.**

**Key words: public private partnership, concession, local community, innovation developing.**