

К. В. Процак, О. І. Карий, А. О. Мавріна
Національний університет “Львівська політехніка”
кафедра менеджменту організацій

ДОГОВІРНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

© Процак К. В., Карий О. І., Мавріна А. О., 2015

Досліджено концептуальні засади договірної регулювання, проблеми регулювання державно-приватного партнерства в Україні. Виявлено фактори, які негативно впливають на успішність реалізації передбачених цими угодами проектів державно-приватного партнерства. Запропоновано удосконалити договірну програму реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні, надаючи можливості сторонам проекту ДПП вносити необхідні зміни протягом життєвого циклу проекту, забезпечуючи так гнучкіше регулювання відносин його учасників.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, договірне регулювання державно-приватного партнерства, проектні ризики.

K. V. Protsak, O. I. Karyi, A. O. Mavrina
Lviv Polytechnic national university
Department of Management of Organisations

CONTRACTUAL REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN UKRAINE

© Protsak K. V., Karyi O. I., Mavrina A. O., 2015

The conceptual basis of contractual regulation is researched in the article. The research shows that increasing the efficiency of public-private partnerships (PPP) requires improving contractual relations, reducing their uncertainty. Accordingly, it is necessary to implement the approaches that will reduce the implicitness of agreements in the field of public-private partnerships. The perspective directions that could be realized through public-private partnerships in Ukraine are presented. Among them there is technically backward and outdated infrastructure (roads and railways, airports, seaports, housing and utilities, wastes removal and sorting, telecommunications).

The problems of public-private partnerships regulation in Ukraine are revealed. Thus, for example, regulation of functions in the field of PPP in Ukraine and European countries is assigned to different authorities. Regulatory functions in Europe are performed by specially created consulting centers, consisting of representatives of business and government. The similar regulatory functions in Ukraine are almost fully performed by different ministries and government departments. It is substantiated that the legal and regulatory framework of PPPs in Ukraine is very complicated, multilevel and bureaucratic. The law on public-private partnerships in Ukraine involves the implementation of projects only in the form of a treaty, while in some European countries there is no such limitation. In Europe there is usually created a special structure in the form of a legal entity with the participation of public and private partners, sometimes even involving financial institutions. The factors that hinder successful implementation of public-private partnerships projects are discovered in the article as well.

It is suggested to improve contracting program implementation of public-private partnerships in Ukraine by enabling PPP project parties make the necessary changes during the project life cycle, thus providing more flexible regulation of relations between the parties.

It is necessary to give local governments more powers to overcome difficulties when entering into partnership contracts with private capital at the regional level.

Key words: public-private partnership, contractual regulation of public-private partnership, project risks.

Постановка проблеми

Державно-приватне партнерство (ДПП) в Україні – це система взаємовідносин між державою та приватними організаціями для реалізації важливих соціально-економічних проблем. У розвинених країнах світу налагодження державно-приватного партнерства (Public-Privat Partnership PPP) – це ефективний спосіб реалізації масштабних модернізаційних проектів у різних секторах економіки. Однак, незважаючи на десятилітній досвід впровадження ДПП, в Україні дуже мала кількість успішних проектів ДПП. Це актуалізує необхідність подальших досліджень причин та розроблення дій для розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Особливе місце в цьому належить удосконаленню договірному регулюванню проектів ДПП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У наукових дослідженнях термін “державно-приватне партнерство” розглядається як у вузькому, так і в широкому сенсі. Державно-приватне партнерство у вузькому сенсі описує довгострокове, що регулюється договором, співробітництво між державою і приватним сектором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування. У широкому сенсі термін “державно-приватне партнерство” містить всі форми кооперації між державою і приватним сектором задля вирішення завдань, що традиційно належать до компетенції держави [6, с.41]

На кінець 2014 року в Україні реалізується 243 проекти з використанням механізму державно-приватного партнерства [1]: наприклад, у Франції сьогодні – понад 20 000 проектів. Значною мірою це стосується недосконалих договірних відносин ДПП.

Нормативно-правова база у сфері ДПП складається з близько 10 законів та майже 20 постанов Кабінету міністрів. Додатково було прийнято багато наказів профільних міністерств. І кожен з цих нормативних актів має свої недоліки. Наприклад, згідно з ними до моменту підписання угоди про ДПП приватному партнеру необхідно пройти цілу низку складних узгоджень. При цьому необхідних гарантій щодо виконання своїх зобов'язань за такою угодою держава приватному партнеру не дає [3, с. 92].

Постановка задач

Цілями статті є дослідження концептуальних засад договірному регулюванню, виявлення проблем регулювання державно-приватного партнерства та факторів, які негативно впливають на успішність реалізації передбачених цими угодами проектів ДПП в Україні.

Виклад основного матеріалу

Є багато перспективних напрямів в Україні, які б могли реалізуватися за допомогою ДПП. Серед них технічно відстала та зношена інфраструктура (автомобільні та залізничні шляхи, аеропорти, морські порти, житлово-комунальні мережі, способи вивезення і сортування сміття, телекомунікації). Всі ці об'єкти мають велике суспільне значення, проте наявність великих транзакційних витрат на отримання всіх дозвільних державних процедур недостатньо мотивує потенційних інвесторів вкладати кошти саме в такі проекти. З іншого боку, все це потребує значних фінансових вкладень та застосування інноваційних технологій, а держава в сучасних умовах фінансової кризи самостійно цього забезпечити не зможе. Світовий досвід підтверджує, що

найбільшого успіху досягають проекти ДПП в інфраструктурних галузях під час реалізації масштабних проектів [1, с. 46].

В Україні закон про державно-приватне партнерство [2] передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, тоді як, наприклад, у деяких європейських країнах такого обмеження немає; переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, у ряді випадків ще за участю фінансових інститутів.

Договірне регулювання відносин ДПП в Україні здійснюється згідно із Законом “Про державно-приватне партнерство” [2], також цим законом закріплено договірну форму такого партнерства та відкритий перелік договорів [2, статті 5,6], які можуть укладатися в рамках ДПП: договір концесії, договір про спільну діяльність, державні контракти/договори про державні закупівлі та ін., за винятком угод про розподіл продукції. Разом з тим у законодавстві відсутнє положення про ґрунтовні вимоги до угоди ДПП щодо змісту та форми, є лише загальні фрази про укладення таких угод згідно із вимогами, встановленими законами України (загальними – про ДПП та спеціальними – про концесії, державні закупівлі та ін.). Та незважаючи на це, у законодавстві про ДПП існують суперечності і неузгодженості між Законом і підзаконними актами [3, с. 91]. Вони в переважній більшості мають декларативний характер і потребують системного доопрацювання.

Укладають договір в рамках державно-приватного партнерства між державним органом та переможцем конкурсу на умовах, встановлених конкурсом з визначення приватного партнера. У разі, якщо переможцем конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства визначено декілька осіб на стороні приватного партнера, договір, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, підписують такі особи або особа, уповноважена ними на підписання цього договору.

В економічній теорії передбачено, що конкретні рамки взаємодії замовника і виконавця послуг, умови здійснення угод повинні бути визначені положеннями договору (контракту). “Контракт (договір) – угода про обмін повноваженнями і їх захист, які є результатом усвідомленого і вільного вибору індивідів у заданих інституціональних рамках” [4, с.168].

Відомо, що договір (контракт) вважається звичайним явищем, потреба в якому визначається незбігом в часі моментів його укладення і виконання. В ньому повинні бути викладені норми взаємодії замовника і виконавця, якими можуть бути як держава, так і бізнес-структури. В соціальному аспекті укладення договору (контракту) вважається нормою як результатом раціонального вибору. В економічному плані договір є нормою як передумовою раціональної поведінки замовника і виконавця. В класичному (експліцитному) договорі, як відомо, повинні бути чітко і вичерпно визначені всі умови взаємодії учасників договору, що стосовно державно-приватного партнерства внаслідок суперечливого законодавчо-нормативного регулювання є достатньо проблемним (рисунок).

Оскільки складно передбачити всі події, які можуть статися протягом терміну дії договору і реалізації відповідних заходів, пов’язаних з цим, неможливо однозначно описати ці події у випадку навіть ймовірності їх передбачення, визначити пов’язані з цим обсяги робіт і витрат, а також критерії, оцінювання ефективності дій для обох сторін може бути надзвичайно складним і вимагати багато часу. Тому у сфері державно-приватного партнерства договори найчастіше укладають як угоди, що мають імпліцитний характер. Вони встановлюють рамки відносин сторін, визначають у загальному їх мету, регламентують окремі механізми прийняття рішень і регулювання взаємовідносин або використовують традиційні інституціональні рамки.

Найчастіше типові форми концесійних та інших видів ДПП-договорів хоч і мають зафіксовані на папері вимоги до сторін та умов виконання, та їх можна вважати значною мірою неповними. Вони підкріплюються неписаними, найчастіше зовсім непрозорими домовленостями. Ці домовленості не можна оскаржити в судовому чи адміністративному порядку і, як правило, їх не може опротестувати партнер. У випадку необхідності для з’ясування претензій сторін третя сторона може не визнавати тих цінностей, про які домовились сторони і тому не може зрозуміти суті взаємних претензій, не зможе перевірити стан виконання кожним взятих на себе зобов’язань.



Рис. 1. Теоретико-методичні підходи до класифікації угод

Майже до кожного сучасного ДПП-договору з великим інвестором обов'язково включаються положення про вид та предмет договору, його об'єкт, основні зобов'язання сторін, проектування, будівництво та функціонування об'єкта, ціноутворення в рамках проекту ДПП, зобов'язання державного партнера щодо підтримки проекту, звітність, аудит та управління проектом, забезпечення кредитного зобов'язання активами проекту тощо. Як правило, більшість положень ДПП-договору є стандартними і не викликають дискусій між учасниками. Однак практика свідчить, що існує декілька положень, щодо яких сторонам ДПП складно досягти компромісу чи навіть просто домовитись. Зокрема, суперечки виникають під час узгодження статей, щодо форс-мажору, внесення сторонами договору змін до ДПП-договорів (в т.ч. у односторонньому порядку), умов кредитування проекту (які висуваються кредиторами потенційного приватного партнера), дострокового розірвання договору, видів та порядку платежів державі, змін у законодавстві, відмові від державного імунітету, а також порядку вирішення спорів та перекладення) ДПП-договору [5, с. 21].

Дослідження показали, що підвищення ефективності ДПП вимагає удосконалення договірних відносин, зменшення їх невизначеності. У зв'язку з цим необхідно запровадити підходи до зниження рівня імпліцитності угод, що діють у сфері ДПП, зокрема трудових контрактів різних категорій працівників, виникає необхідність посилення мотивації відповідальності в системі управління діяльністю підприємств на основі застосування різних форм контрактних відносин, зокрема контрактів самореалізації, коли кожній зі сторін не вигідне їх невиконання.

Не сприяє розвитку ДПП й те, що регулювання функцій у галузі ДПП в Україні та в європейських країнах покладено на різні органи. В Європі регулятивні функції здійснюють спеціально створені консультативні центри, які складаються з представників бізнесу та влади, а в Україні регулятивні функції практично повністю передбачали різні міністерства та відомства, причому кожне з них намагається проводити власну політику щодо регулювання цього питання.

Необхідно надати органам місцевого самоврядування більше повноважень, щоб вони подолали труднощі під час укладення на регіональному рівні партнерських контрактів з приватним капіталом.

Висновки

ДПП вважається індикатором успішної взаємодії держави і бізнес-структур, альтернативним способом вирішення важливих економіко-соціальних проблем, який добре себе зарекомендував у багатьох європейських країнах.

Незважаючи на те, що вимоги до угод (контрактів) у науково-методичному плані достатньо детально розроблено і навіть конкретизовано у законодавчих нормативних документах, практика їх укладання, особливо у сфері державно-приватного партнерства, далеко не досконала. Нормативно-правова база у сфері ДПП в Україні дуже складна, багаторівнева та бюрократизована.

Договірна програма реалізації проектів ДПП в Україні повинна давати можливість сторонам проекту ДПП вносити необхідні зміни протягом життєвого циклу проекту, забезпечуючи цим гнучкіше регулювання відносин його учасників. Необхідно розробити певні спільні стандарти розроблення ДПП-договорів, які дадуть змогу істотно зменшити проектні ризики та збільшити шанси на успішну імплементацію проекту ДПП.

Перспективи подальших досліджень

Подальші дослідження повинні стосуватись напрацювань, спрямованих на спрощення та підвищення прозорості системи державно-приватного партнерства, забезпечення можливості його ефективної реалізації.

1. Інформація щодо стану здійснення державно-приватного партнерства /Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства [Електронний ресурс], Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc354c59-cb8f-4660-b7d5-1acdf35f0ab7&title> 2. Петрухіна О. Запровадження та розвиток ДПП направлене в т.ч. на залучення інвестицій та розвиток інвестдijальності в Україні [Електронне джерело]/Юридична газета online / Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/interview/zaprovadzhennya-ta-rozvitok-dpp-napravlene-v-tch-na-zaluchennya-investiciy-ta-rozvitok-investdiyalno.html>. 3. Длугопольський О. В. державно-приватне партнерство: зарубіжний досвід і уроки для України [Текст] / О. В. Длугопольський, А. Ю. Жуковська // Актуальні проблеми економіки. – №3.(129). – 2012. – С. 43–49. 4. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – №40. – Ст. 524. 5. Вінник О. М. Договірні відносини державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання [Текст] / О. М. Вінник // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – №2(14). – С. 90–107. 6. Дроздова Н. Г. Інституціональні проблеми задоволення державних потреб в умовах ринкових взаємовідносин:теоретико-методологічний аспект [Текст] / Н. Г. Дроздова // Теорія і практика державного управління. – 2012. – Вип. 3 (38). – С. 163–170. 7. Хєда С. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку [Текст] / Світлана Хєда // Юридична газета. – 2014. – №31–32 (425–426). – С. 19–21. 8. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. “Економічні науки”. – 2010. – Вип. 17. – С. 40–49.