

УДК 346.7:656

Діна Зятіна,*канд. юрид. наук,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПОРЯДОК ГОСПОДАРЮВАННЯ В МОРСЬКИХ ПОРТАХ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Стаття присвячена аналізу порядку організації господарської діяльності в морських портах. Досліджено досвід європейських портів стосовно особливостей управління та господарювання в них. Установлено переваги концесійної моделі ведення бізнесу в портах, висвітлено проблемні питання у функціонуванні національного морегосподарського комплексу.

Ключові слова: морський порт, управління морським портом, адміністрація морських портів, інвестування, концесія в морських портах.

Постановка проблеми. Розроблення й запровадження оптимальної моделі портового управління, належна реалізація виваженої та ґрунтовної стратегії розвитку морегосподарського комплексу є запорукою успішного функціонування портів світу. На створенні сучасного і стабільного правового підґрунтя діяльності морських портів як локомотивів регіонального й державного зростання має бути зосереджена увага законодавця.

Як продемонстрував досвід останніх років, для успішного розвитку морських портів України недостатньо прийняти спеціальний закон, потрібно цілеспрямовано та вдумливо реформувати морську галузь, починаючи від удосконалення системи управління й закінчуючи модернізацією сучасного екологічного законодавства в морському секторі. Проблема розвитку морських портів є настільки складною та багатогранною, що тільки комплексний підхід до її вирішення може дати позитивний результат. Національні морські порти мають великий потенціал розвитку. Сьогодні фактом є те, що для їх сталого і прибуткового функціонування потрібні великі інвестиції. Для залучення інвестицій необхідно створити сприятливі умови для інвестування. Окремі кроки в цьому напрямі зроблено, зокрема розподілено господарські й адміністративні функції в морських портах відповідно до Закону України «Про морські порти України», на законодавчому рівні визначено можливість передачі цілісного майнового комплексу порту в концесію тощо. Водночас цього явно недостатньо. Необхідним є вдосконалення великої кількості нормативних правил щодо здійснення господарської діяльності в морських портах. І ці вдосконалення мають бути спрямовані на спрощення порядку господарювання, зменшення бюрократичних процедур на шляху ведення бізнесу, введення сучасних європейських правил господарювання. Й останнє є чи не найважливішим. Адже відомі великі порти світу вже давно пройшли свої етапи розвитку й запозичення їх позитивного досвіду дасть національним морським портам

змогу стати на шлях інтенсивного оновлення і зростання.

Метою статті є аналіз останніх тенденцій у розвитку найбільших морських портів Європи з виробленням шляхів їх застосування до національних портових реалій. Із прийняттям Закону України «Про морські порти України» змінилася здебільшого структура управління портами, водночас достатніх кроків щодо оптимізації господарської діяльності в портах не зроблено. Задекларовані інвестиційні проекти, в тому числі концесії, так і не було реалізовано, істотних інвестицій у портовий сектор не залучено. Це зумовлює необхідність подальшого дослідження проблеми морегосподарського комплексу, вказує на актуальність визначення моделей управління портами в Європі та світі.

Особливостям розвитку морських портів у тому числі на умовах концесії присвячені праці таких учених і спеціалістів морської галузі: Н. Бакстона, О. Григорашенко, О. Зельдіної, О. Кіфака, О. Подчерковного й ін.

Виклад основного матеріалу. Аналіз даних за 2016 рік показує, що в більшості портів світу управління здійснюється структурами, що є в державній (рідше у муніципальній) власності. Тільки невелика кількість портів мають модель управління, яка поєднує в собі приватно-публічні характеристики (наприклад, це порти «Пірей» і «Тессалонікі» в Греції). Така модель виражається в тому, що держава володіє контрольним пакетом акцій портової адміністрації, а приватний партнер є міноритарним акціонером. При цьому зазвичай акції підприємств, що здійснюють управління портами, не можуть бути в обігу на фондових ринках. Повна приватна модель управління портом є притаманною тільки для декількох портів Великобританії. Такі характеристики порядку управління портами залишаються практично незмінними з 2010 року, незважаючи на фінансову та економічну кризи. Хоча якщо взяти для порівняння аеропорти

країн Європейського Союзу (далі – ЄС), то там ситуація протилежна, адже простежується чітка тенденція до приватизації аеропортів [1].

Водночас, обговорюючи питання приватизації ключових об'єктів інфраструктури держави, таких як залізні дороги, аеропорти й, авжеж, морські порти, необхідно чітко зважувати всі «за» і «проти», проаналізувати можливі наслідки від приватизаційних процесів. Адже, як відмічають спеціалісти, продаж стратегічних об'єктів державної власності в період рецесії завжди призводить до негативних наслідків і не дає змоги досягнути тих завдань, які очікуються від приватизації. Так, метою приватизації може бути зменшення державного боргу, мінімізація кількості субсидій і дотацій, що виплачуються державою державним підприємствам, залучення іноземних інвестицій тощо. Але варто враховувати той факт, що зазвичай приватизація прибуткових об'єктів у період економічного спаду не надає економіці жодних бонусів і стан рецесії тільки поглиблюється. Така ситуація сьогодні спостерігається в Греції. Так, від процесів приватизації в Греції планувалося залучити 50 мільярдів євро, водночас у результаті отримано тільки 3,5 мільярда євро [2].

Також відмічається той факт, що покупець стратегічних об'єктів приватизації дуже часто намагається максимізувати власний прибуток не за рахунок підвищення якості послуг і впровадження інновацій, а за рахунок зменшення кількості робочих місць, заробітної платні або збільшення вартості послуг, що надаються. Саме тому приватизація морських портів України сьогодні не видається правильним напрямом їх розвитку. У сучасних національних економічних реаліях увага має бути приділена іншим формам залучення інвестицій у морський сектор, зокрема на умовах концесії.

Щодо порядку організації морських портів, то портова влада більшості портів ЄС реалізується через незалежні комерційні суб'єкти, які засновані у формі товариств, переважно акціонерних, або товариств з обмеженою відповідальністю. Як приклад можна назвати порт «Амстердам», який у квітні 2013 року був повністю корпоратизований. І сьогодні порт «Амстердам» – це товариство з обмеженою відповідальністю, в якому основний учасник – це місто Амстердам. Порти Фінляндії є ТОВ із січня 2015 року. Із січня 2016 року Порт Антверпена перетворено в корпорацію. Також у Європі багато портів існують за моделлю, яка характеризується тим, що управління портом здійснюють незалежні державні установи зі спеціальним правовим статусом, які мають різний рівень функціональної та фінансової незалежності від держави [3, с. 7]. Щодо ситуації в Україні, то, відповідно до Закону України «Про морські порти України» [4], адміністрація морських портів України – державне підприємство, що виконує покладені на нього завдання безпосередньо та через свої філії, що утворюються в кожному морському порту.

Яка ж мета влади порту? Які основні цілі ставляться перед портовою адміністрацією? Що є її основним вектором роботи – максимі-

зація власного прибутку чи виконання соціально-економічних завдань? Відповідно до Закону України «Про морські порти України», а саме ст. 15, перед адміністрацією морських портів України стоїть чимало завдань, серед яких – як забезпечення раціонального та ефективного використання об'єктів портової інфраструктури, так і організація й забезпечення безпеки мореплавства та інші доволі численні повноваження. При цьому, згідно зі ст. 16 Закону, «фінансування діяльності адміністрації морських портів України здійснюється за рахунок портових зборів, що справляються нею відповідно до цього Закону, плати за надання послуг та орендної плати, інших незаборонених законодавством джерел». До портових зборів, що справляються на користь адміністрації, можна зарахувати причальний збір, якщо власником причалу є АМПУ; каналний збір, якщо власником каналу є АМПУ; корабельний збір – отримує АМПУ як користувач акваторії, крім випадків, коли приватний термінал створив власну операційну акваторію, за яку самостійно має право отримувати корабельний збір; якірний; адміністративний і санітарний збори.

Діяльність адміністрації морських портів фінансується не тільки за рахунок портових зборів, а й від надання адміністрацією спеціалізованих, господарських послуг, за рахунок орендної плати, від інших послуг у морських портах. Такими послугами можуть бути, наприклад, діяльність із транспортного оброблення вантажів; ремонт і технічне обслуговування транспортних засобів (у тому числі морських і річкових суден), під'їзних колій; надання в оренду, прокат і лізинг матеріальних і нематеріальних активів тощо.

Адміністрації морських портів Європи як окремі суб'єкти господарювання також отримують прибуток від господарської діяльності в портах. При цьому 15% управлінців порту є спеціалізованими державними установами, які переслідують виключно мету задоволення загального публічного інтересу. І все ж таки баланс публічного і приватного інтересу – це мета більшості європейських портів (63%). Портова влада здебільшого намагається поєднати економічні та неекономічні функції, серед основних завдань називаються забезпечення фінансової стабільності порту й максимізація пропускну здатності порту. Так, наприклад, головною метою влади порту «Роттердам» є робота з клієнтами з метою стабільного розвитку порту світового рівня [5]. Також важливими є показники соціально-економічного розвитку регіону, в якому розташований порт. Зокрема, внесок порту в регіональну економіку може вимірюватися рівнем збільшення зарплатні, сплаченими податками, створеними робочими місцями, розвитком морської та наземної логістики. Цікавим є також те, що 34% портових адміністрацій країн Європи основою своєю метою бачать розвиток і підтримку дозвілля, туризму, спорту й інших пов'язаних видів діяльності.

Проблема балансу публічних і приватних інтересів у морських портах Європи вирішується так.

По-перше, практично кожен європейський порт функціонує за своїм індивідуальним генеральним планом. Генеральний план є стратегією розвитку порту в короткостроковій і довгостроковій перспективах. План демонструє чіткий вектор розвитку порту й указує на майбутній потенційний вплив від діяльності порту на навколишнє середовище. Також план відображає фінансовий складник розвитку порту, що є надзвичайно важливим для потенційних інвесторів. Генеральний план розвитку кожного порту зазвичай приймається на період від 15 до 30 років і є публічним документом, який можливо переглянути на веб-сторінці кожного порту.

Крім генерального плану, в портах Європи сталою є практика підготовки річних звітів, у яких публікуються основні досягнення порту передусім у соціальній сфері. Це стосується створення робочих місць, кількості сплачених податків, внеску в розвиток міста тощо.

Також порти є потужними акумуляторами інноваційних знань. Сьогодні, в епоху розвитку інноваційної економіки, більшість портів ставлять перед собою завдання пошуку нових моделей бізнес-розвитку, підтримки стартапів і інноваційних підприємств. Застосування нових інноваційних технологій у господарській діяльності портів, насамперед у сфері захисту навколишнього природного середовища від забруднюючого впливу, є також пріоритетним завданням [3, с. 16].

Недивним є той факт, що на території багатьох європейських портів розташовано індустріальні заводи, які разом із портами становлять індустріальні кластери. Більшість із них займаються суднобудуванням і судноремонтом, хімічною та енергетичною, сталевую, харчовою промисловістю, рибним господарством. Авжеж, такі заводи отримують значні конкурентні переваги від роботи безпосередньо в портах завдяки можливості імпорту сировини й готової продукції без їх додаткового транспортування, що значно скорочує витрати. Такі заводи-партнери порту можуть або орендувати землю порту під відповідні об'єкти, або бути власниками земельних ділянок (така ситуація є більше винятком, ніж правилом у європейських портах). У такому випадку порт також отримує значні переваги як у вигляді орендної плати, так і завдяки збільшенню товарообігу в портах.

Якщо говорити про Україну, то досвід колаборації порту й індустріальних заводів також доволі великий. Наприклад, можна вести мову про діяльність Одеського припортового заводу, який, за даними фахівців галузі, має найбільше серед країн СНД виробництво аміаку та велике виробництво карбаміду. Це єдиний у чорноморському регіоні термінал із перевалки аміаку на морські судна. Це є значно дешевшим, ніж перевантажувати його із залізничних цистерн, як це робиться в Європі та Америці (менша трудомісткість) [6]. Незважаючи на істотні територіальні й технологічні переваги заводу, підприємство має значні борги, потужності заводу вимагають модернізації, а отже, і значних інвестицій, саме тому неодноразово проводили-

ся спроби його приватизації, поки що невдалі. Нині питання продажу Одеського припортового заводу або його націоналізації також залишається актуальним.

Крім того, більшість європейських портів беруть на себе місію просування нових чистих джерел енергії. Традиційно в портах розташовані заводи, що переробляють вугілля, газ, біоматеріали для видобутку енергії. Водночас сучасні порти шукають способи підвищити рівень використання джерел нетрадиційної енергії, в тому числі сонячної енергії й енергії вітру. Так порти підтримують інвесторів, які можуть запропонувати видобуток і використання чистих джерел енергії в портах.

Переходячи до висвітлення питання про послуги в портах, що надаються суднам, варто зазначити, що більшість із них здійснюються приватними портовими операторами, за винятком навігаційних послуг. Навігаційні послуги в більшості портів Європи залишаються в компетенції держави (зокрема, в портах Швеції та Фінляндії). Хоча є й виняток: так, у портах Нідерландів такі послуги – в приватних руках.

Якщо говорити про національні морські порти, то навігаційні послуги в портах України не можуть надаватися приватними портовими операторами, а проводяться державною установою «Держгідрографія» (згідно з Порядком надання послуг з навігаційно-гідрографічного та картографічного забезпечення мореплавства у морських портах України від 08.05.2013 № 294). Хоча сьогодні лунають ініціативи щодо приватизації буксирів у морських портах. Водночас такі пропозиції видаються не зовсім економічно доцільними. Адже, як відмічають фахівці галузі, саме буксирування є основною прибутковою діяльністю порту. Крім того, треба враховувати факт, що з огляду на велику значущість навігаційної діяльності в порту до такої діяльності висуваються високі вимоги щодо їх якості й безпеки, також приватний інвестор може підвищити ціни на буксирівку, що може негативно позначитися на діяльності всього порту. Крім економічного складника питання, необхідно проаналізувати і його юридичні аспекти. Так, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 4 до Закону України «Про морські порти України», одним із принципів організації функціонування та розвитку морських портів є збереження в державній власності стратегічних об'єктів портової інфраструктури морського порту. При цьому, згідно з п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону, до стратегічних об'єктів портової інфраструктури належать об'єкти права державної власності, в тому числі засоби навігаційного обладнання й інші об'єкти навігаційно-гідрографічного забезпечення морських шляхів, системи управління рухом суден. Отже, необхідно буде вносити зміни в не так давно прийнятий Закон про морські порти, змінювати одне з ключових положень портової реформи.

Найбільш прибутковий вид діяльності в портах світу – вантажно-розвантажувальні послуги – здебільшого надаються приватними портовими операторами, при цьому землі пор-

ту передаються стивідорам або в концесію чи використовуються ними на підставі договорів оренди. Схожа ситуація спостерігається й в українських морських портах, адже більшість стивідорів здійснюють свою господарську діяльність на підставі договорів оренди, укладених із портом. Варто зазначити, що з удосконаленням законодавства про концесію виникають нові можливості використовувати цей механізм у відносинах між портом і портовими операторами [3, с. 12]. Так, у Закон України «Про державно-приватне партнерство» внесено зміни, які спрямовані на оптимізацію відносин державно-приватного партнерства і створення передумов для залучення приватних інвестицій у державний сектор.

Зокрема, передбачено спрощення процедури прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності. Повноваження з прийняття такого рішення передано до відповідного органу управління (ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство») (щодо морських портів – це Міністерство інфраструктури України). До нової редакції Закону ці функції були в Кабінету Міністрів України, що значно ускладнювало прийняття відповідного рішення. Але, незважаючи на такі новели, спеціалісти галузі серед одних із ключових перепон залучення інвестицій у транспортну галузь називають забюрократизований механізм прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства. Так, на Міжнародному зерновому форумі, який проходив у м. Одесі, підкреслено, що «існує проблема зарегульованості роботи державних підприємств, яка робить неможливим будь-яке масштабне будівництво, модернізацію та розвиток в розумні строки. Багатосходовість погоджень створює ризики пред'явлення державою претензій до пакету документів на будь-якому з етапів. Для того, щоб змусити бюрократичну систему працювати не на себе, а на країну та добробут українців, морська спільнота та особливо бізнес мають консолідувати свої зусилля та вимагати спрощення та вдосконалення дозвільної нормативної бази» [7]. Саме тому зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство» – це важливий крок на шляху створення привабливішого інвестиційного клімату в державному секторі економіки, але явно недостатній. Спрощення потребують чимало нормативно-правових актів, що регламентують дозвільні процедури у сфері господарювання, в тому числі Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Також можна цілком погодитися з думкою О. Кіфака про те, що «новий закон істотним чином не спрощує саму процедуру укладення договору про державно-приватне партнерство, а саме не скасовує необхідність погодження рішення органу управління про укладення такого договору із двома непрофільними міністерствами: Міністерством фінансів та Міністерством економіки, що на практиці може вимагати більшої кількості часу та бюрократичних зволікань» [8].

Отже, сьогодні залишається багато відкритих питань, які потребують свого негайного ви-

рішення, особливо у сфері створення сприятливого інвестиційного клімату.

Великим кроком на шляху залучення інвестицій у порти України є те, що в новій редакції Закону України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що «об'єкти державно-приватного партнерства, створені або придбані приватним партнером на виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, можуть належати йому на праві власності та використовуватися ним або державним партнером чи іншою стороною договору в порядку та на умовах, визначених таким договором, якщо інше не встановлено законом. Такі об'єкти підлягають передачі приватним партнером державному партнеру в порядку та строки, визначені договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, але не пізніше дати припинення дії такого договору (ч. 4 ст. 7 Закону)». Указані новели, безперечно, є необхідними і прогресивними, можуть дати приватним партнерам змогу залучати кредитні кошти для реалізації проектів, що створює додаткові можливості акумуляції необхідних фінансових ресурсів для інвесторів.

Висновки

Аналіз викладеного дає змогу підсумувати, що необхідною є зміна вектору в розвитку морських портів. Морські порти мають розглядатися не тільки як джерело коштів, а і як великий соціальний проект, який може акумулювати в собі розвиток усього регіону. Створення великих індустріальних кластерів на базі морських портів, які об'єднують різні види виробництва, є загальноприйнятною практикою портів Європейського Союзу та запорукою їх успішного розвитку. Морські порти України, маючи великий потенціал зростання, перебувають у стані недостатності інвестицій і великих капіталовкладень, потребують модернізації на всіх рівнях – від оптимізації підходів до порядку управління портами до оновлення інфраструктурних потужностей порту. Також варто підкреслити, що відсутність сучасного логістичного ланцюгу між портами й іншими суб'єктами (зокрема із залізними) створює додаткові бар'єри на шляху розвитку вантажно-розвантажувальних функцій порту, не дає національним морським портам змоги досягти рівня портів Європи. Тому проблеми розвитку та функціонування морських портів мають вирішуватися комплексно, з урахуванням потреб регіону, екологічних світових стандартів, інноваційного напрямку розвитку. Варто обирати найоптимальніші форми господарювання в портах. Як видається, такими формами мають бути саме відносини концесії. Але законодавче регулювання цих договорів також потребує вдосконалення передусім у напрямі усунення бюрократичних бар'єрів для потенційних інвесторів, створення додаткових інвестиційних гарантій і підвищення якості контролю за інвесторами з урахуванням великої соціальної й економічної функцій порту для регіону та країни загалом.

Список використаних джерел:

1. Airport Council International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.aci-europe.org>.
2. Sol Trumbo Vila, Buxton N. The winners and losers in EU's great privatisation fire sale [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/nick-buxton-sol-trumbo-vila/winners-and-losers-in-eu-s-great-privatisation-fire-sale>.
3. Trends in EU ports governance 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.espo.be/publications/trends-in-eu-ports-governance-2016>.
4. Про морські порти України : Закон України від 17.05.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 7. – Ст. 65.
5. Офіційний сайт Порту Роттердам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.portofrotterdam.com.
6. Гардус М. Почему провалилась приватизация ОПЗ: причины / М. Гардус [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ports.com.ua/articles/pochemu-provalilas-privatizatsiya-opz-prichiny>.
7. Матеріали Міжнародного зернового форуму в м. Одеса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.port.odessa.ua/ru/press-tsentr/novosti/port/16056-gosudarstvennaya-mashinadolzha-rabotat-na-privlechenie-investora-a-ne-na-ego-otpugivanie-iz-zayavlenij-1-go-zam-nachalnika-administratsii-odesskogo-porta-r-sakhautdinova-namезhdunarodnom-zernovom-forume-v-odesse>.
8. Кифак А. Закон о ГЧП нуждается в изменениях / А. Кифак [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ports.com.ua/opinions/zakon-o-gchp-nuzhdaetsya-v-izmeneniyakh>.

Статья посвящена анализу порядка организации хозяйственной деятельности в морских портах. Исследован опыт европейских портов касательно особенностей управления и хозяйствования в них. Указаны преимущества концессионной модели ведения бизнеса в портах, освещены проблемные вопросы в функционировании национального морехозяйственного комплекса.

Ключевые слова: морской порт, управление морским портом, администрация морских портов, инвестирование, концессия в морских портах.

The article is devoted to the analysis of the legal mechanism of the organization of commercial activities in sea ports. The experience of representatives of the European sea ports management and business rules were studied thoroughly. Advantages of concession operating model in sea ports were proven, also problematic questions of functioning of the national sea ports were shown.

Key words: sea port, sea port management, sea port administration, investment, concession in sea ports.

