

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

БАЛОБАНОВ О. О.,
кандидат юридичних наук,
професор кафедри морського права
(Одеський національний
морський університет)

ТЕРЕЩЕНКО А. О.,
студентка магістратури
(Одеський національний
морський університет)

УДК 347.79:656.071

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ ПОРТОВОЇ ГАЛУЗІ

У статті висвітлюються загальні тенденції реформи морських портів, а також перспективи розвитку портової інфраструктури. Для досягнення поставленої мети здійснюється аналіз законодавчої бази інвестиційної діяльності в портовій сфері. Розглядаються основні напрями можливої співпраці державного та приватного секторів із метою залучення інвестицій у портове господарство.

Ключові слова: морський порт, управління портами, державно-приватне партнерство.

В статье освещаются общие тенденции реформы морских портов, а также перспективы развития портовой инфраструктуры. Для достижения поставленной цели осуществляется анализ законодательной базы инвестиционной деятельности в портовой сфере. Рассматриваются основные направления возможного сотрудничества государственного и частного секторов с целью привлечения инвестиций в портовое хозяйство.

Ключевые слова: морской порт, управление портами, государственно-частное партнерство.

The article highlights the general trends in the reform of seaports, as well as the prospects for the development of port infrastructure. To achieve this goal, the legislative base of investment activity in the port area is analyzed. The main directions of possible cooperation between the public and private sectors are considered with the aim of attracting investments in port facilities.

Key words: seaport, port management, public-private partnership.

Вступ. Морські порти є невід'ємною частиною глобальної транспортної системи. Як логістичні центри вони надають можливість постачати різноманітну продукцію з одного кінця світу в інший. Але морська торгівля була б неможливою без перевантажної інфраструктури, яка забезпечує фізичне пересування товарів.

Морські порти є складовою частиною транспортної і виробничої інфраструктури держави з огляду на їх розташування на шляхах міжнародних транспортних коридорів. Від



ефективності функціонування морських портів, рівня їхнього технологічного та технічного оснащення, відповідності системи управління та розвитку інфраструктури сучасним міжнародним вимогам залежить конкурентоспроможність вітчизняного транспортного комплексу на світовому ринку.

Таке значення портів зумовлене тим, що вони виконують роль транспортного посередника і моста між країною та світовою транспортною системою, економіками інших держав.

Для країн із трансформаційною економікою, до яких відносять і Україну, характерний тривалий процес реформування економічного, суспільно-політичного й інституційного устрою, який супроводжується пошуком відповідних механізмів державного управління, необхідних для впровадження й ефективної реалізації сучасних управлінських підходів, реформ [5].

У результаті аналізу історичного розвитку найбільш розвинених сьогодні морських портів світу можна стверджувати, що рівень розвитку портів, їхньої інфраструктури безпосередньо залежить від встановленої в порту організаційно-правової моделі управління. Розміри, устаткування й обсяг вантажопотоків також неоднорідні.

Наукові пошуки у сфері правового забезпечення портового господарства проводилися такими вченими-господарниками: Т. Аверочкиною, О. Подцерковним, В. Попелюком, С. Мельником, О. Квасницькою. Проблемі оцінки стану розвитку та пошуку шляхів удосконалення діяльності морських портів присвячено праці таких учених та дослідників: О. Кібік, К. Труніна, S. Cheon, Н. Гребенник, М. Матвієнко, А. Филипенко, В. Баришнікової, К. Степанової, Ю. Наврозової, В. Щербини, В. Котлубай, Ю. Драпайло, В. Вінникова, В. Челаловця, М. Примачевої, О. Меркта.

Постановка завдання. Неузгодженість функціонування окремих елементів системи морського транспорту і відсутність державної підтримки стали основними причинами низької ефективності морського транспортного комплексу. З ухваленням Закону «Про морські порти України» змінилася здебільшого структура управління портами, водночас достатніх кроків щодо оптимізації господарської діяльності в портах не зроблено. Задекларовані інвестиційні проекти, зокрема концесії, так і не було реалізовано, істотних інвестицій у портовий сектор не залучено. Це зумовлює необхідність подальшого дослідження проблеми морського портового комплексу. Тому розроблення заходів, спрямованих на підвищення ефективності портового сектора морського транспорту на основі сучасних підходів до управління портовою галуззю з використанням механізмів державно-приватного партнерства, належить до пріоритетів внутрішньої і зовнішньої політики України і є предметом цього дослідження.

Результати дослідження. Основною метою портової реформи 2013 р. була зміна пострадянської системи управління портами. В основу такої системи закладено поєднання адміністративних функцій (гарантування безпеки мореплавання) і комерційної діяльності (перевалка, буксирування) у межах одного державного підприємства, яке на рівні закону визначалося як порт. Така модель адміністрування є державним сервісним портом – State Service Port Model.

Всі державні підприємства – порти входили до сфери управління Міністерства інфраструктури і не підлягали приватизації. Законом установлювалася заборона на передачу в оренду причалів порту. Всі державні підприємства – порти належали до природних монополій. Цінова політика в портах підлягала повному державному регулюванню. Держава централізовано регулювала ставки портових зборів, а також тарифи на перевалку, інші портові послуги. Однією з новел Закону «Про морські порти в Україні», який анонсував портову реформу, було узгодження зі світовою практикою поняття «порт», а також поділ адміністративної функції і комерційної діяльності, які поєднувалися в межах державних підприємств – портів.

Однак у даний час українські порти повною мірою неможливо віднести до жодної з відомих у світі моделей адміністрування порту: Landlord Port, Tool Port або Service Port [9].

Аналіз даних за 2017 р. показує, що в більшості портів світу управління здійснюється структурами, що є в державній (рідше в муніципальній) власності. Тільки невелика кількість портів мають модель управління, яка поєднує в собі приватно-публічні характеристики



(наприклад, порти «Пірей» і «Тессалоннікі» у Греції). Така модель виражається в тому, що держава володіє контрольним пакетом акцій портової адміністрації, а приватний партнер є міноритарним акціонером. Зазвичай акції підприємств, що здійснюють управління портами, не можуть бути в обігу на фондових ринках. Повна приватна модель управління портом притаманна тільки декільком портам Великобританії. Такі характеристики порядку управління портами залишаються практично незмінними із 2010 р., незважаючи на фінансову й економічну кризи [13].

В умовах дослідження питання вдосконалення механізмів державного управління розвитком морських портів України очевидно є потреба в підвищенні результативності й ефективності державного управління розвитком морських портів України з урахуванням міжнародного досвіду проведення портових реформ, сучасних тенденцій динаміки показників функціонування морських портів України, цілей і завдань забезпечення реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Морської доктрини України на період до 2035 р., переорієнтування міжнародних і внутрішніх товаропотоків, посилення міжнародної конкуренції у сфері надання портових послуг. Формування правового поля реформування державного управління розвитком морських портів України є ключовою умовою запровадження дієвого механізму його реалізації. Правове забезпечення портової діяльності визначає ефективність роботи портів та, як результат, рівень надходжень податкових платежів до бюджету країни і добробуту її громадян. Це потребує вивчення як сучасного стану законодавства України, яким врегульовано діяльність портів, так і історичного та міжнародно-правового підґрунтя його формування і новітніх змін.

Законодавство про морські порти ґрунтується на Конституції України та складається із законів України «Про морські порти України», «Про транспорт», «Про природні монополії», Кодексу торговельного мореплавства України, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Земельного кодексу України, Водного кодексу України й інших нормативно-правових актів.

У результаті аналізу сучасних тенденцій можна стверджувати, що політика в галузі транспорту трансформується в бік державно-приватного партнерства. В Україні така діяльність має відповідну нормативно-правову основу, представлену Конституцією України, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Стратегією розвитку морських портів України на період до 2038 р., затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 548-р, Законом України «Про концесії» від 16 липня 1999 р., який діє в редакції від 8 липня 2011 р. і визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна з метою підвищення ефективності його використання і забезпечення потреб громадян України в товарах (роботах, послугах), Законом «Про державно-приватне партнерство» № 2404–VI від 1 липня 2010 р., покликаним врегулювати відносини в межах співпраці між приватними суб'єктами та державою, спрямованим на реалізацію інвестиційних проектів, що передбачають приватне інвестування в розвиток державного сектора економіки, Законом України «Про морські порти» від 17 травня 2012 р. № 4709–VI, яким реорганізовано приблизно 23 державних підприємства морського транспорту шляхом виділення стратегічних об'єктів портової інфраструктури, іншого майна, прав та обов'язків щодо них, відповідно до розподільних балансів, та утворено державне підприємство «Адміністрація морських портів України». Але цей процес відбувався без застосування загального системного алгоритму розподілу, що спричинило неможливість надання рівних умов усім портовим операторам на даному етапі. Крім того, на послідовність заходів, спрямованих на покращення стану портової галузі, дуже сильно вплинула низка деяких негативних чинників. Так, Державним підприємством «Адміністрація морських портів України» порушено питання актуалізації положень Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 р. Підставою для такої актуалізації стали деякі чинники, серед яких основні такі:

– завершення короткострокового періоду (до 2018 р.) функціонування і розвитку морських портів;



– події, пов’язані з анексією Криму, та закриття п’яти морських портів;
– геополітичний конфлікт на Сході України;
– значуща переорієнтація і втрата вантажопотоків, особливо транзитних;
– узгодження норм актуалізованої Стратегії з основними принципами реалізації Національної транспортної стратегії до 2030 р. і низка інших причин (втрата актуальності деяких норм чинної Стратегії, доручення Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2017 р. № 34332/0 /1–17 тощо).

У межах актуалізованої Стратегії здійснено аналіз наявних вантажопотоків, стану морських портів, їхніх основних переваг і недоліків, а також сформовано прогноз вантажопотоків, зокрема, на основі звітів Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ) World Economic Outlook.

Цілі актуалізованої Стратегії такі:

– визначення концептуальних основ формування державної політики планування та розвитку портової галузі, спрямованих на забезпечення потреб зовнішньої торгівлі країни в якісних морських перевезеннях;

– підвищення ефективності використання наявних потужностей у морських портах і збалансований розвиток нових із достатньою пропускнуою здатністю наземної інфраструктури;

– поліпшення сервісу в морських портах і забезпечення оптимальної логістики вантажів.

Для досягнення зазначених цілей сформовані такі пріоритетні напрями:

1. Збалансований розвиток і ефективне використання портових потужностей на інноваційній основі.

2. Забезпечення конкурентоспроможної логістики та покращення сервісу в морських портах.

3. Оптимізація системи управління галузі морських портів [11].

Одним з основних завдань, що постає перед ДП «АМПУ» і галуззю в межах виконання нової Стратегії, буде підготовка Генерального плану розвитку морських портів, який забезпечить чітке визначення шляхів розвитку галузі (особливо морських портів) як у морській частині, так і в наземній (перевантажувальні потужності, підхідні шляхи, енергозабезпечення тощо). Це забезпечить можливість розроблення документа, що відобразить загальну картину розвитку морегосподарського комплексу.

Також у додатку до актуалізованої Стратегії сформовані очікувані прогнози щодо функціонування та розвитку кожного морського порту. Розробник проекту – Міністерство інфраструктури України.

Впровадження та реалізація вищезазначених пріоритетних напрямів стратегії неможливі без правових інновацій у сфері концесії, приватизації й оренди, оскільки всі три пріоритетні напрями так чи інакше стосуються зазначених вище явищ. Деякі кроки в бік актуалізації правової бази дійсно зроблені.

Так, мова про необхідність розроблення нового законодавства про концесії ведеться із 2011 р., коли вперше з’явилися ідеї про використання концесії як базового інструмента залучення приватних інвестицій у морські порти. Справа виявилася не простою, оскільки в Україні не так багато практичного досвіду, а також теоретиків із державно-приватного партнерства. Не полегшує завдання наявність «мертвонародженого» Закону України «Про державно-приватне партнерство» та чотирьох законів про концесію (базовий та три галузевих), з огляду на необхідність врахування «концесійних» Директив Європейського Союзу (далі – ЄС), створення правового поля для реалізації спільних інвестиційних проектів держави і приватних інвесторів виявилось вкрай проблемним завданням. Лише 8 вересня 2017 р. відбулася презентація проекту закону України «Про концесії». Презентація пройшла на заході, організованому Американською торговельною палатою в Україні. 3 квітня 2018 р. Верховна Рада України 240 голосами «за» прийняла за основу ініційований Мінекономрозвитку законопроект № 8125 «Про концесії».

9 листопада 2017 р. у першому читанні ухвалено Закон «Про приватизацію державного майна», який цілком змінює наявну редакцію базового закону у сфері приватизації. Варто



зазначити, що перехідні положення законопроекту передбачають скасування семи спеціальних законодавчих актів, серед яких закони, що визначають особливості приватизації об'єктів малої приватизації, незавершеного будівництва, підприємств агропромислового комплексу (далі – АПК) та Міністерства оборони. Незважаючи на зазначені зміни, проект залишив відсылну норму до інших законів, що встановлюють галузеві особливості приватизації. Зокрема, Закон України «Про морські порти України», ст. 25 якого встановлює низку особливостей приватизації об'єктів портової інфраструктури. Оскільки перехідними положеннями проекту закону не передбачено жодних змін до закону про порти, вся «приватизаційно-портова» специфіка залишиться в первинній редакції.

Під час обговорення питання приватизації ключових об'єктів інфраструктури держави, як-от залізні дороги, аеропорти і, авжеж, морські порти, необхідно чітко зважувати всі «за» і «проти», проаналізувати можливі наслідки від приватизаційних процесів. Адже, як зазначають спеціалісти, продаж стратегічних об'єктів державної власності в період рецесії завжди призводить до негативних наслідків і не дає змоги виконати ті завдання, 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, у результаті, отримано тільки 3,5 мільярди євро [14].

Незважаючи на те, що все більше уваги приділяється концесії та приватизації, сьогодні реально працюючим механізмом, за допомогою якого можна залучити інвестиції, все ще залишається оренда державного майна. Головним же недоліком оренди для інвестора є встановлена в Україні практика відсутності погодження права орендаря на проведення невіддільних покращень та права на компенсацію вкладених інвестицій у ці покращення. Цей підхід потребує змін, оскільки на базі державного майна можна створити інвестиційну платформу. Для старту такої платформи необхідно запустити реконструкцію та списання зношеного державного майна, а також гарантувати інвестору компенсацію вкладених інвестицій. Це дасть шанс державі, залишаючись власником державного майна, залучити інвестиції в розвиток морської галузі на базі наявного, досить розвинутого, зрозумілого та звичного правового механізму оренди.

Проте в засобах масової інформації (далі – ЗМІ) поширюються відомості про категоричну відмову від механізму оренди, до того ж в такому разі є підстави остерігатися процесу роздержавлення портової діяльності. У Міністерстві інфраструктури таку відмову мотивують очікуваними змінами в законодавстві про концесії. У разі ж оренди законодавство дозволяє без будь-яких змін створювати та впроваджувати в життя інвестиційні проекти. Так, у ст. 23 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 р. встановлено, що орендар має право за погодженням з орендодавцем, якщо інше не передбачено договором оренди, власним коштом здійснювати реконструкцію, технічне переоснащення, поліпшення орендованого майна, отже, справедливим буде закріплення права орендаря на компенсацію вкладених інвестицій [8].

Наведені вище нормативно-правові акти ілюструють лише останні тенденції законотвірчої діяльності в портовій галузі. Є величезна кількість інших нормативних актів, які зазнали чи мають зазнати певних змін у частині нормативного вирішення поставлених перед портовою галуззю завдань. Поглиблений організаційно-правовий аналіз наявних колізій, недоліків та переваг у змінах правового поля, в якому функціонує зазначений предмет дослідження, потребує окремої наукової праці.

Висновки. Аналіз тенденцій розвитку портового бізнесу в Україні показав, що, незважаючи на наявний потенціал пропускнуої здатності портових терміналів вітчизняних портів, портова галузь морського транспорту потребує реформування з урахуванням міжнародного досвіду. Передумови для такого реформування закладені в Законі України «Про морські порти України».



Але, як продемонстрував досвід останніх років, для успішного розвитку морських портів України недостатньо ухвалення спеціального закону, потрібно цілеспрямовано та вдумливо реформувати морську галузь, з удосконалення системи управління до модернізації сучасного екологічного законодавства в морському секторі. Проблема розвитку морських портів настільки складна та багатогранна, що тільки комплексний підхід до її вирішення може дати позитивний результат. Морські порти України, що мають 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.

Сьогодні фактом є те, що для сталого і прибуткового функціонування морських портів 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.

Залучення приватних інвесторів до процесу роздержавлення, який має підкріпити державну політику модернізації та підвищення конкурентоспроможності морського транспорту, є одним із напрямів реалізації Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 р., розробленої Кабінетом Міністрів України з метою комплексного розвитку галузі. Однак ухвалення рішення щодо тієї чи іншої форми державно-приватного партнерства повинно базуватися на комплексному аналізі інвестиційної привабливості конкретного морського порту та його конкурентного становища на ринку. У результаті, можна виявити потенціал та перспективні напрями для росту порту, а також його слабкі сторони та проблемні ділянки, на підставі чого можна обрати відповідний напрям інвестування, що найбільше відповідає цілям держави та приватного партнера.

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. 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. 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.

Реалізація ефективної державної політики розвитку морських портів України дозволить: покращити імідж України як морської держави та конкурентоспроможність портової галузі; вдосконалити систему державного управління портовою галуззю; впровадити дієвий механізм залучення приватних інвестицій для розвитку портової галузі; провадити морськими портами інноваційну діяльність шляхом застосування новітніх технологій, вжиття заходів щодо ресурсозбереження та зменшення негативного впливу на довкілля.

Список використаних джерел:

1. Балобанов О., Пальченко А. До питання правового забезпечення портової діяльності. *Lex Portus: юрид. наук. журн. НУ «ОЮА», ГО «МА Святий Миколай»*. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. № 4. С. 70–85.
2. Страхование гидротехнических сооружений в морских портах / А. Балобанов, С. Никулин, М. Пойзнер, М. Постан. *Порты Украины*. – 2013. – № 6 (128).
3. Зятіна Д. Порядок господарювання в морських портах: досвід України та Європейських країн. *Підприємництво господарство і право*. 2017. № 4. С. 64–68.
4. Іванов Г. Підходи до вдосконалення механізму державного управління розвитком морських портів України. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. Запоріжжя, 2018. № 1 (61). С. 89–95.



5. Іванов Г. Правове та організаційно-методичне забезпечення реалізації механізму державного управління розвитком морських портів України. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 14. С. 116–120.
6. Карпенко О., Продченко Г. Аналіз транзитних перевезень вантажів через морські торговельні порти. Вод. транспорт. 2012. Вип. 2. С. 123–128.
7. Меркт Е. Стратегические приоритеты развития мировой портовой системы. Развитие методів управління та господарювання на транспорті: зб. наук. праць Одеського нац. морськ. ун-та. Вип. 7. Одеса, 2011. С. 17–26.
8. Ницевич А. Концессия портов: достоинства и недостатки. Порты Украины. URL: <https://ports.com.ua/opinions/kontsessiya-portov-dostoinstva-i-nedostatki>.
9. Подгайный А. Развитие морских портов Украины на основе внедрения обособленных портовых управлений. URL: http://agrecua.ua/wp-content/uploads/2017/02/Brief_Landlord_Port_in_Ukraine_UA.pdf.
10. Про морські порти України: Закон України від 17 травня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 7. Ст. 65.
11. Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 548-р. URL: www.kmu.ua.
12. Цабієва Т. Забезпечення сталого функціонування і розвитку морських портів України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.07.04. Одеса, 2005. 21 с.
13. Trends in EU ports governance 2016. URL: <http://www.espo.be/publications/trends-in-eu-ports-governance-2016>.
14. Sol Trumbo Vila, Buxton N. The winners and losers in EU's great privatisation fire sale. URL: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/nick-buxton-sol-trumbo-vila/winners-and-losers-in-eu-s-great-privatisation-fire-sale>.

ПОПАДИНЕЦЬ Г. О.,
кандидат філософських наук,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Інститут права і психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 346.13+347.113

ПРАВОВИЙ ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ІНОЗЕМНІ ІНВЕСТИЦІЇ»

У статті на основі наукової літератури та чинного законодавства України аналізується правовий зміст поняття «іноземні інвестиції».

Ключові слова: інвестиції, іноземні інвестиції, іноземний інвестор, законодавство, майно, майнові права.

В статье на основе научной литературы и действующего законодательства Украины анализируется правовое содержание понятия «иностранные инвестиции».

Ключевые слова: инвестиции, иностранные инвестиции, инвестор, законодательство, имущество, имущественные права.

