

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ КОНЦЕСІЇ У СФЕРІ ПОРТОВОГО ГОСПОДАРСТВА

### STATE REGULATION OF DEVELOPMENT OF CONCESSION IN THE SPHERE OF THE PORT AGENCY

*У статті розглянуто засади регулювання портової інфраструктури в контексті концесії як складової частини державно-приватного партнерства. Обґрунтовано організаційно-правові основи та основні моделі концесії морських портів. Розкрито, що зростаюча зацікавленість недержавних компаній у діяльності портів породжує попит на інституціональні зміни в державному регулюванні портового господарства. Обґрунтовано заходи щодо державного регулювання розвитку концесій у сфері портового господарства України.*

**Ключові слова:** державне регулювання, концесія, морські порти, державно-приватне партнерство.

*В статье рассмотрены основы регулирования портовой инфраструктуры в контексте концессии как составляющей государственно-частного партнерства. Обоснованы организационно-правовые основы и основные модели концессии морских портов. Раскрыто, что растущая заинтересованность негосударственных*

*компаний в деятельности портов порождает спрос на институциональные изменения в государственном регулировании портового хозяйства. Обоснованы меры по государственному регулированию развития концессий в сфере портового хозяйства Украины.*

**Ключевые слова:** государственное регулирование, концессия, морские порты, государственно-частное партнерство.

*The article considers principles of regulation of port infrastructure in the context of the concession as a component of public-private partnership. The organizational and legal bases and main models of concession of seaports are substantiated. It is disclosed that the growing interest of non-state companies in port activities creates a demand for institutional changes in the state regulation of port facilities. The measures regarding the state regulation of the development of concessions in the sphere of the port economy of Ukraine are substantiated.*

**Key words:** state regulation, concession, seaports, public-private partnership.

УДК 338.47:656.61

**Коваль В.В.**

д.е.н., доцент,  
професор кафедри прикладної економіки  
Одеський торговельний-економічний інститут  
Київського національного торговельно-економічного університету

**Постановка проблеми.** Започатковані заходи розвитку портового підприємництва з проведенням низки реформ у портовій галузі, на нашу думку, частково сприяли зростанню рівню підприємницької активності. Проте досягнення ключових завдань із розвитку нових напрямів портового підприємництва, залучення капітальних інвестицій у розвиток портової інфраструктури державної форми власності з поліпшенням інвестиційного клімату та формуванням спеціальних економічних зон у портах повною мірою не відбулося.

Підтвердженням важливості та необхідності реформування портової інфраструктури державної форми власності стало створення проектного офісу "P3ILNO для усунення проблем із дефіцитом бюджетного фінансування та низькою ефективністю системи управління державним майном у портовій галузі. Зростаюча зацікавленість недержавних компаній у діяльності портів породжує попит на інституціональні зміни в портовому господарстві та, відповідно, у державному регулюванні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам розвитку концесійної діяльності як складової частини державно-приватного партнерства морегосподарського комплексу України присвячено увагу як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Переважно досліджувалися питання впливу концесій на інвестиційне забезпечення портової галузі з оцінкою економічних та правових механізмів державно-приватного партнерства як ключового інструменту розвитку національної економіки. Зокрема, проблеми використання кон-

цесій у морегосподарському комплексі та регулювання державно-приватного партнерства розглядали вітчизняні вчені О.В. Бойко, О.М. Котлубай, О.М. Кібік, О.В. Собкевич [4–6], а також закордонні вчені: К. Гальяво, Ж. Вонг, М. Кармона [8; 9] та ін.

Відносини концесійної діяльності як сучасної системи управління інфраструктурними об'єктами у портовій галузі України не набули ще достатнього розвитку, тому реалізація концесійних проектів у портовій галузі є одним із напрямів економічного розвитку України. Проте концесійна діяльність та створення інститутів державно-приватного партнерства лише тільки відбуваються, тому доцільно розглянути заходи державного регулювання концесій у сфері портового господарства.

**Постановка завдання.** Основною метою статті є обґрунтування заходів щодо державного регулювання розвитку концесій у сфері портового господарства України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Становлення інститутів державно-приватного партнерства з можливістю залучення приватного капіталу в державні підприємства уможливило використання концесії в інфраструктурних галузях національної економіки, передусім у сферу портового господарства України. З іншого боку, як інструмент залучення інвестицій у портову інфраструктуру державної форми власності вибудовується адаптивна до сучасних потреб система відносин між державою та приватним сектором із співвіднесенням витрат та ризиків під час реалізації інвестиційних проектів.

Сучасний етап характеризується комплексним підходом держави до ефективного розвитку механізму державно-приватного партнерства в Україні, у тому числі через створення у 2016 р. проектного офісу SP3ILNO, першочерговим завданням якого є вдосконалення національного законодавства.

Варто зауважити, що, згідно із Законом України «Про концесії», «концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої 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 щодо створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику» [2].

Визначені поняття щодо [8; 9]:

1) концесії для наявної транспортної інфраструктури, в якій юридична особа переймає на себе управління державним майном і несе інвестиційний ризик;

2) концесії для нової транспортної інфраструктури, в яких юридична особа будує й управляє новим об'єктом на концесійний період, після закінчення якого інфраструктура повертається під контроль держави.

Також у Законі України «Про концесії» визначено об'єкти, які можуть надаватися у концесію, проте в зазначеному переліку (ст. 3) не наведено об'єкти права державної чи комунальної власності, які використовуються для здійснення діяльності у сфері портового господарства. Хоча, відповідно до порядку прийняття рішення про надання концесії (ст. 6), пропозиції щодо переліку конкретних об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію, вносяться Міністерством інфраструктури і затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Відсутність концесійних об'єктів саме у сфері портового господарства засвідчує активне поширення такої форми державно-приватного партнерства на нові сфери господарювання, що стало

трендом у реальному секторі низки європейських країн та країн СНД через те, що їх портова інфраструктура знаходилася в державній власності. Концесії дають змогу залучити інвестиції у державний сектор зі збереженням об'єкта концесії в державній власності.

У світовій практиці застосовується концесія як модель співпраці державних та приватних структур і у сфері портового господарства, яка за останні роки засвідчила зменшення показників в обсягах вантажопереробки в морських портах України з боку державних стивідорних компаній на причалах Адміністрації морських портів України (АМПУ) (табл. 1).

Так, за період із 2014 по 2015 р. загальний обсяг вантажопереробки в портах зменшився на 8,9%, хоча приватні стивідори збільшили обсяг вантажопереробки на причалах Адміністрації морських портів України. Така динаміка зберігалася у січні-листопаді 2017 р, де основним складником виступає експорт, який займає в загальній структурі 75% [7].

Незважаючи на значне зростання чистого доходу від реалізації АМПУ, особливо порівняно з 2013 р. (1,8 млрд. грн.), у 2017 р. він становив більше 7 млрд. грн., у галузі залишається достатня проблема із фінансовою спроможністю АМПУ до значних інвестицій у портову галузь [7]. Підтвердженням виступає виконання капітального інвестування в об'єкти портової інфраструктури (табл. 2).

Передовий досвід організації концесійного процесу засвідчує його використання як елементу державної економічної (інвестиційної) політики, ефективність якої може бути досягнута за прозорих процедур залучення інвесторів, захисту приватних інвестицій та механізму гарантійного виконання зобов'язань усіма сторонами концесійного договору [4].

Проте на сучасному етапі присутні негативні чинники, які стримують ефективний розвиток концесійного процесу у сфері портового господарства України, основні з яких:

- низька адаптивність концесійного законодавства до сучасних національних потреб;
- перманентна зміна державної політики та податкової бази щодо методики розрахунку ставок портових зборів;

Таблиця 1

**Динаміка вантажопереробки в морських портах України [8]**

Вантажопереробка, млн. т	2014	2015	2016	Темп зростання 2016/2015, %
Державні стивідорні компанії на причалах АМПУ	48,6	49,0	38,4	78,43%
Приватні стивідорні компанії на причалах АМПУ	49,1	50,9	53,5	105,10%
Приватні стивідорні компанії на власних причалах	45,0	44,7	39,8	88,97%
Всього	142,8	144,6	131,7	91,08%

Джерело: складено та розраховано за даними [7]

Капітальні інвестиції АМПУ за 2015–2016 рр.

Найменування показника	Факт наростаючим підсумком		Звітний період ( 2016 р.)		
	2015	2016	план	факт	виконання,%
<b>Капітальні інвестиції, усього, у тому числі:</b>	<b>420,9</b>	<b>650,1</b>	<b>2 574,1</b>	<b>650,1</b>	<b>25,3</b>
капітальне будівництво	213,9	212,1	476,7	212,1	44,5
придбання (виготовлення) основних засобів	104,1	238,9	396,1	238,9	60,3
придбання (виготовлення) інших необоротних матеріальних активів	3,2	9,8	7,7	9,8	127,1
придбання (створення) нематеріальних активів	14,3	12,7	35,4	12,7	35,8
модернізація, модифікація основних засобів	85,5	127,2	1 567,6	127,2	8,1
капітальний ремонт	0,0	49,4	90,5	49,4	54,6

Джерело: складено та розраховано за даними [7]

– відсутність чітких критеріїв застосування процедур реалізації концесійних проектів;

– обтяжливі адміністративні погоджувальні процедури концесійних проектів через Кабінет міністрів України;

– відсутня вимога до інвестиційного досвіду учасників конкурсу саме в портовій сфері і стратегічного плану розвитку об'єктів концесії;

– незначний досвід та компетенції фахівців у реалізації проектів портової концесії.

Концесія у портовому господарстві виступила в ролі інструменту управління портовими операціями, що традиційно є виключно державною функцією, а позитивний результат такої форми державно-приватного партнерства засвідчив збільшення вантажопотоків та розвиток ефективно функціонуючої інфраструктури морського транспорту як ключового елементу економічного зростання держави. Тенденції до зменшення конкурентоспроможності вітчизняних портів (Одеса, Чорноморськ та ін.) зі скороченням обсягів перевезень тільки підтверджують правильність вибраного напрямку щодо концесійної відповідальності керівництва, делегованої приватному сектору, а права власності на активи залишаються за урядом [5; 6].

АМПУ відповідає за планування портового господарства, виступає як регулюючий орган, а також володіє активами та портовою інфраструктурою, яка орендується приватними компаніями, які забезпечують і підтримують власні термінали.

Основними моделями концесії, на основі якої недержавний оператор отримує від порту території, на яких може самостійно будувати і експлуатувати термінал, є:

1) модель BOT (від англ. build operate and transfer), де після закінчення експлуатації передбачається передача побудованого терміналу у власність держави;

2) модель BOOT передбачає отримання приватним партнером прав на будівництво й експлуатацію інфраструктури, включаючи стягування плати за її повернення державі;

3) модель BOO, за якої право власності на об'єкт залишається за концесіонером на постійній основі.

Використовують суміш моделей, коли контроль над управлінням терміналом залишається за інвестором, загальна схема моделі порту-орендодавця наведена на рис. 1.

З урахуванням означеної концесійної моделі порту-орендодавця в концесію, згідно з вітчизняним законодавством, можуть бути передані не тільки порти, а й окремі його комплекси, призначені для здійснення самостійного виду підприємницької діяльності [1].

Проте процедурні норми і правила укладання концесійної угоди щодо портових комплексів доцільно здійснювати за прикладом концесії не в інших галузях економіки, а безпосередньо з урахуванням особливостей конкретного порту.

Для модернізації портової галузі потрібно й надалі здійснювати розвиток механізму укладання концесійних угод, зокрема зі змінами в розрахунку ставок портових зборів, у типовій методиці регулювання тарифів на послуги концесіонера та, за необхідності, порядок відшкодування йому витрат.

Це пов'язано з умовами концесійних платежів, розмір яких, згідно з українським законодавством, визначається на основі об'єкту концесії та які зростатимуть пропорційно збільшенню обсягів інвестицій, що створить ризики для інвестора під час побудови комплексів портової інфраструктури на противагу тим інвесторам, які братимуть об'єкти для експлуатації або реконструкції. Мінімізації цих ризиків можна досягти шляхом уведення пільгового перехідного періоду з використанням механізму відкладених платежів між підписанням концесійної угоди і початком операційної діяльності концесіонера.

Потребує подальшого врегулювання питання оподаткування під час реалізації концесійних угод, а також урахування можливості зменшення податкового навантаження на концесіонера для підвищення інвестиційної привабливості об'єкта.

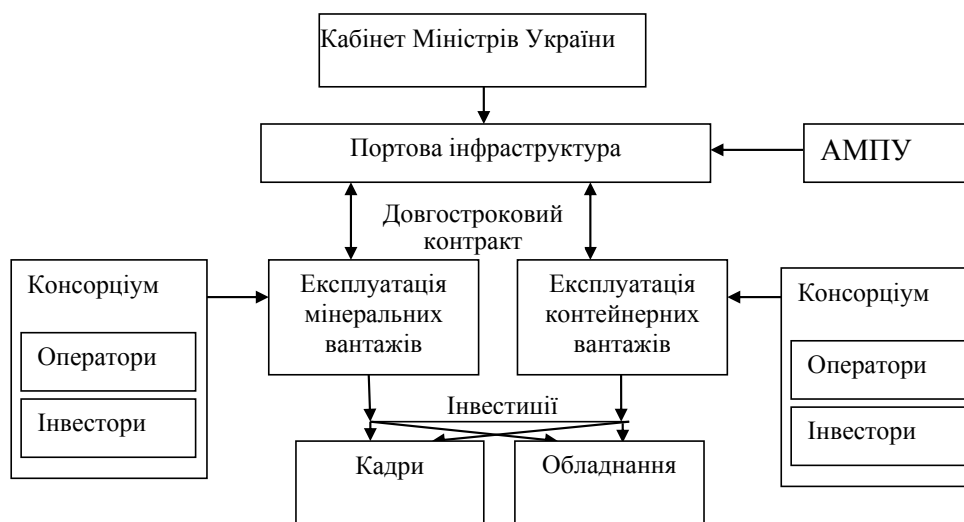


Рис. 1. Загальна схема концесійної моделі порту-орендодавця

Джерело: складено на основі <http://ppp.worldbank.org/>

Крім того, стримуючим фактором є залучення міжнародних інвесторів через не передбачену в Законі України «Про концесії» можливість передачі судових спорів на розгляд у міжнародні суди, а лише в Законі України «Про режим іноземного інвестування» (ст. 26) зазначено, що, крім розгляду в судах України, можливо за домовленістю сторін розглядати у третейських судах.

Як свідчить зарубіжний досвід і перші результати реформування портової галузі України, перспективи підвищення її інвестиційної привабливості на основі адаптованих до вітчизняних умов концесійних механізмів безпосередньо залежать від реалізації заходів:

- розроблення спеціалізованого галузевого законодавства, який регулюватиме концесійну діяльність у сфері портового господарства як стратегічного об'єкту національної економіки;
- реорганізації наявної стратегії управління Адміністрації морських портів України щодо контролю та комерціалізації діяльності порту;
- зміни регуляторних норм для підвищення координації і нагляду за діяльністю порту згідно з державними інтересами;
- транспарентних конкурсних процедур участі концесіонера;
- створення єдиного інформаційного порталу концесійних угод у мережі Інтернет;
- удосконалення вирішення концесійних спорів у міжнародних судах для захисту інвесторів.

**Висновки з проведеного дослідження.**

Реформування портової галузі для забезпечення її інвестиційної привабливості потребує на сучасному етапі створення ефективних концесійних механізмів як важливого складника державно-приватного партнерства, що підвищить ефективність використання державного майна і забезпечить

техніко-технологічний прогрес сфери портового господарства.

Поєднання інтересів усіх зацікавлених осіб у концесії морських торговельних портів потребує адаптації державного регулювання в портовій галузі з урахуванням визначених пріоритетів в оновленій Національній транспортній стратегії України до 2030 р. щодо розвитку концесійних відносин.

На нашу думку, на сучасному етапі заходи державного регулювання повинні бути спрямовані на адаптацію та гармонізацію концесійного законодавства, вдосконалення методики розрахунку ставок портових зборів, установлення чітких критеріїв застосування процедур реалізації концесійних проектів, зменшення обтяжливих адміністративних погоджувальних процедур концесійних проектів та ін.

**БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:**

1. Закон України «Про морські порти» від 17.05.2012 № 4709-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>.
2. Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 № 997-XIV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
3. Деякі питання надання в концесію об'єктів державної власності: Постанова КМУ від 15.10.2012 № 1055. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1055-2012-п>.
4. Перспективи використання концесії у сфері портового господарства / О.В. Бойко, М.І. Башинська, С.А. Горбаченко. Причорноморські економічні студії. 2016. Вип. 8. С. 45–49
5. Современные трансформации морской транспортной политики / А.М. Котлубай, Б.В. Буркинский, С.И. Дебель. Судостроительство. 2007. № 12. С. 6–7.
6. Лосевська О., Лебедев В. Концесія в українських портах у світлі Закону України «Про морські порти України». Юридична газета. 2012. № 48. С. 31–33.



7. Офіційний сайт АМПУ. URL: <http://www.uspa.gov.ua/>.

8. Carmona M. The regulatory function in public-private partnerships for the provision of transport infrastructure. *Research in Transportation Economics*. 2010 № 30. 110–125.

9. Public-Private Interests and Conflicts in Ports: A Content Analysis Approach / Cassia Bömer Galvao, Grace W.Y. Wang, Joan Mileski. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. 2016. № 32(1). P. 13–22.

#### REFERENCES:

1. Закон Украйны “Pro mors’ki porty”, Verkhovna Rada Украйны; Закон vid 17.05.2012 № 4709-VI. [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>.

2. Закон Украйны “Pro kontsesiyi”, Verkhovna Rada Украйны; Закон vid 16.07.1999 № 997-XIV. [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.

3. Deyaki pytannya nadannya v kontsesiyu ob“yektiv derzhavnoyi vlasnosti, Kabinet Ministriv Украйны, Postanova vid 15.10.2012r. № 1055, [Elektronnyy

resurs] – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1055-2012-p>.

4. Boyko O. V. Perspektyvy vykorystannya kontsesiyi u sferi portovoho hospodarstva / O. V. Boyko, M. I. Bashyns’ka, S. A. Horbachenko // *Prychornomors’ki ekonomichni studiyi*. – 2016. – Vyp. 8. – S. 45-49

5. Kotlubaj A.M. Sovremennyye transformacii morskoy transportnoj politiki / Kotlubaj A.M., Burkinskij B.V. Debel’ S. I. // *Sudohodstvo*. – 2007. – № 12. – S. 6-7

6. Losevs’ka O. Kontsesiya v ukrayins’kykh portakh u svitli Zakonu Украйны “Pro mors’ki porty Украйны” / O. Losevs’ka, V., Lebedyev // *Yurydychna hazeta*. – 2012. – # 48. – S. 31 – 33.

7. Ofitsiyyny sayt AMPU [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu: <http://www.uspa.gov.ua/>

8. Carmona M. The regulatory function in public-private partnerships for the provision of transport infrastructure / Carmona M. // *Research in Transportation Economics* – 2010 – № 30 – 110-125.

9. Cassia Bömer Galvao. Public-Private Interests and Conflicts in Ports: A Content Analysis Approach / Cassia Bömer Galvao, Grace W.Y. Wang, Joan Mileski // *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. – 2016 – 32 (1) – 13-22.

**Koval V.V.**

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,  
Professor at Department of Applied Economics  
Odessa Institute of Trade and Economics  
of Kyiv National University of Trade and Economics

#### STATE REGULATION OF DEVELOPMENT OF CONCESSION IN THE SPHERE OF THE PORT AGENCY

The article considers the principles of regulation of port infrastructure in the context of concession as a component of public-private partnership.

The relations of concession activity as a modern system of management of infrastructure objects in the port area of Ukraine have not yet been sufficiently developed; therefore, the implementation of concession projects in the port sector is one of the directions for the economic development of Ukraine. However, concessionary activities and the establishment of public-private partnerships are only taking place; therefore, it is advisable to consider measures of state regulation of concessions in the field of port facilities.

The main purpose of the article is to justify measures of state regulation of the development of concessions in the field of the port economy of Ukraine. The organizational and legal bases of the concession of sea ports are substantiated.

It is disclosed that the growing interest of non-state companies in the activity of ports creates the demand for institutional changes in the state regulation of the port economy. The negative factors hindering the effective development of the concession process in the field of the port economy in Ukraine are noted. The main concession model is presented, on the basis of which the non-state operator receives from the port of territory, on which the terminal can independently be built and operate.

The directions of modernization of the port industry with the development of the mechanism for the conclusion of concession agreements are offered. The measures on state regulation of development of concessions in the field of the port economy of Ukraine are substantiated.