



УДК 346.22
<https://orcid.org/0000-0003-4306-9959>

Клюєва Євгенія Миколаївна,
 доктор юридичних наук, професор,
 завідувач кафедри господарського та транспортного права Юридичного
 факультету
 Інституту управління та технологій
 Державного університету інфраструктури та технологій,
 м. Київ, Україна

Пилипюк Вікторія Дмитрівна
 Студентка 2 курсу магістратури
 юридичного факультету ДУІТ

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО: ОСОБЛИВІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ В ПОРТОВІЙ ГАЛУЗІ

Анотація. У статті розглянуто питання необхідності інвестування у портову галузь України, визначено модель здійснення державно-приватного партнерства в Херсонському торговому порту, проаналізовано визначення поняття державно-приватне партнерство, проаналізовано обсяг концесійних договорів на рівні ЄС. В ході дослідження розглянуто моделі державно-приватного партнерства та визначено, що модель концесії є найкращим варіантом залучення інвестицій у морські порти України при рівному задоволенні інтересів державної та приватної сторін. Проаналізовано процедуру та умови укладання концесійної угоди в портовій сфері на прикладі Херсонського морського порту. Обґрунтовано доцільність запровадження концесійних відносин у морських портах України.

Ключові слова: концесія, договір концесії, управління портом, державно-приватне партнерство, морські порти, інвестиції, торговельне право.

Annotation. The article considers the basic principles of state-legal partnership in Ukraine, in particular in the port industry. The author analyzes the views of domestic and foreign scholars and experts in the field of legal regulation of public-private partnership. The article considers the main aspects of the transfer of Ukrainian seaports to concession. Attention is paid to the concept of concession, its main features. The issue of the need to invest in the port industry of Ukraine is raised, the model of public-private partnership in the Kherson commercial port is determined, the definition of public-private partnership is analyzed, the volume of concession agreements at the EU level is analyzed. In the course of the research the models of public-private partnership were considered and it was determined that the concession model is the best option to attract investments in the seaports of Ukraine with equal satisfaction of the interests of public and private parties. The main legal aspects of the concession of seaports are determined. The correlation of the concession with the concept of public-private partnership is considered. In this aspect, the relevant legal framework is provided, among which the Laws of Ukraine "On Public-Private Partnership" and "On Concession" stand out. The procedure and conditions of concluding a concession agreement in the port sphere are analyzed on the example of Kherson seaport. The expediency of introducing concession relations in the seaports of Ukraine is substantiated.

Based on the analyzed articles, the author concludes that to realize the full potential of concessions it is necessary to take measures to create a favorable investment climate, attractive conditions for private investors-concessionaires, in particular, by improving the judiciary, protection of property rights, taxation and public administration.

Key words: concession, concession agreement, port management, public-private partnership, seaports, investments, commercial law.

Постановка проблеми. Проекти державно - приватного співробітництва реалізуються на основі принципів ДПП, тому важливим є порівняння вітчизняних та зарубіжних принципів співпраці державного та приватного секторів, а також визначення

найефективніших, які стали орієнтиром діяльності держави та бізнесу. Таким чином, порти стають осередками екологізації та декарбонізації промисловості. Для України впровадження нових векторів розвитку сектору морських портів є вкрай важливим та, безперечно, перспективним. Концесія є пріоритетним шляхом розвитку українського портового господарства, що вкрай потребує невідкладних та корінних перетворень, лібералізації майнових відносин, технічної модернізації та сучасної моделі функціонування морських портів. Доцільність впровадження концесійних відносин в портовій сфері обґрунтована необхідністю вирішення завдань ефективного управління та залучення позабюджетних інвестиційних ресурсів у діяльність морських портів України [1]. Тому потребують вирішення питання удосконалення організаційно-економічного механізму запровадження концесійних відношень у діяльність українського морегосподарського комплексу, обґрунтування умов укладання концесійних угод щодо передачі портів у концесію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні аспекти державно-приватного партнерства аналізувалися у працях В.Г. Варнавського, Є.Ю. Гайко, О.М. Головінова, В.А. Голяна, Дж. Делмон, А.В. Клименка, В.О. Корольова, К.В. Павлюка, С.М. Павлюк, О.М. Полякової, П.І. Шилепницького, А. Karpeler, M. Nemoz, L. Strauch та ін. Проблеми застосування ДПП в сфері транспорту розкриті в дослідженнях Т.О. Брікман, І.Ю. Єгорова, О.О. Ляхович, О.В. Охінька, О.І. Сімсон, І.В. Тараненка, Ю.Ф. Шкворець. Численність наукових публікацій щодо державно-приватного партнерства вказує на різноманітність форм, моделей і сфер застосування – від соціально орієнтованих та загальнодержавних стратегічних проектів до розробки перспективних технологій та ринковому освоєнню інновацій. Але залишаються дискусійними питання участі і ролі держави у сприянні розвитку, розбудови інвестиційної інфраструктури, масштабів державного регулювання діяльності.

Питання партнерства приватного бізнесу та державних інститутів розкриті у працях значного кола сучасних дослідників. Зокрема, сутність та призначення партнерських відносин, особливості реалізації державно-приватного партнерства визначені у працях Павлюк К., Варнавського В., Клименко А. Основні спонукальні мотиви та причини прискорення співпраці органів влади з бізнесом з огляду на обмеженість бюджетних коштів та необхідність розширення інвестиційної діяльності розкриваються у роботах Вдовенко Ю., Грищенко С., Надолишнього П., Нейкової І. та інших.

Питання сутності та доцільності застосування концесії як форми державно-приватного партнерства вивчалися в працях таких закордонних та вітчизняних науковців: Р. Burns, A. Estache, J. Delmon, В. М. Геєць, Т.І. Єфіменко, І.В. Запатріна, Ю. В. Зворикіна, С.Л. Сосна та ін. Вирішенню проблем удосконалення управління підприємствами транспорту, реформування відносин власності на транспорті присвячені праці В.В. Вінникова, В.В. Жихаревої, О.М. Кібік, В.Г. Коби, О.Й. Косарева, В.М. Парія, П.І. Підлісного, М.Т. Примачова та багатьох інших. При цьому в Україні в даний час відсутній відпрацьований механізм запровадження концесійних угод у процесі реалізації проектів розвитку об'єктів портової інфраструктури. Також не сформовано інструментарій техніко-економічного обґрунтування умов укладання концесійних угод у морських портах.

Метою роботи є вивчення теоретичних поглядів щодо сутності державно-приватного партнерства в рамках реалізації ДПП в портах України, визначення сутності державно-приватного партнерства, формулювання головних пріоритетів, основних принципів ДПП, а також аналіз відмінності вітчизняних та зарубіжних принципів здійснення державного та приватного співробітництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. В сфері водного транспорту України модернізація існуючих та будівництво нових потужностей у морських портах потребують багатомільярдних приватних інвестицій, але за існуючими обсягами наявних бюджетних ресурсів технічне переозброєння галузі може тривати більше 20 років.

Тому на водному транспорті слід використовувати механізми залучення приватних інвестицій у розвиток портової інфраструктури на засадах ефективного ДПП, в тому числі впровадження концесій, за рахунок надання приватним інвесторам законодавчих гарантій захисту їх прав. Основним інструментом щодо залучення позабюджетних інвестиційних коштів повинна стає саме концесія, яка вже застосовується в портовому секторі України.

При впровадженні концесійних угод у портову галузь обсяги надходжень до державного бюджету будуть вищими за існуючий рівень щорічних надходжень, які сьогодні отримує держава від господарської діяльності портів, що підтверджує концесійна угода між Херсонський морським торговельним портом та компанія-концесіонер ТОВ "Рісоіл-Херсон". Всі українські морські порти потенційно є цікавими задля розвитку державно-приватного партнерства. Договір концесії викликатиме інтерес у товаровиробників, вантажопотоки яких слідують через порти (підприємства гірничо-металургійного комплексу, сільськогосподарські холдинги, підприємства хімічної промисловості тощо), а також у експедиційних та стивідорних компаній, що надають послуги в морських портах.

Державно-приватне партнерство є ефективним та перспективним інструментом економічного та соціального розвитку на регіональному та місцевому рівні, засобом залучення коштів у проекти, де державні та місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити співпрацю з інвесторами. У літературі використовуються такі синоніми терміну ДПП: державно-приватне партнерство, партнерство держави і приватного сектора, приватно-державне партнерство, муніципально-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, приватно-громадське партнерство, приватно-державна кооперація, суспільно-приватне партнерство. Закон України «Про державно-приватне партнерство» надає таке визначення вказаного терміну: «державно-приватне партнерство - співробітництво між державою, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору» [3].

До ознак державно-приватного партнерства належать:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Термін «державно-приватне партнерство» у світовій практиці розуміється двояко. По-перше, як система відносин держави і бізнесу, яка широко використовується як інструмент національного, міжнародного, регіонального, міського, муніципального економічного і соціального розвитку. По-друге, як конкретні проекти, реалізовані спільно державними органами і приватними компаніями на об'єктах державної та муніципальної власності.

У США ДПП розуміється як «закріплена в договірній формі угода між державою і приватною компанією, що дозволяє останній в узгодженій формі брати участь у державній власності і виконувати функції, що традиційно лежать у сфері відповідальності публічної влади» [1]. При запровадженні ДПП урядові органи укладають контракти з приватними компаніями, предметом яких є реконструкція, будівництво об'єкта державної власності та / або його експлуатація, управління тощо. Основні права власності відносно даного об'єкта не змінюються, і держава навіть після передачі об'єкта приватній компанії залишається його власником. Угоди ДПП мають широкий спектр відносин у діапазоні від простих контрактів щодо передачі управління об'єктом державної власності до комплексних, технічно складних проектів, що включають будівництво, модернізацію, експлуатацію об'єктів та управління ними

В країнах ЄС до ДПП належать форми кооперації між громадськими владою та бізнесом, що служать меті забезпечення фінансування, будівництва, модернізації, управління, експлуатації інфраструктури або надання послуг»[4].

До основних принципів здійснення державно-приватного партнерства належать:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів;
- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;

- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності, переданих приватному партнеру;
- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом.

Державно-приватне партнерство застосовується в таких сферах:

- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції;
- виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;
- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;
- машинобудування;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- управління нерухомістю.

Державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям. Предметом ДПП є державна і комунальна власність, а також послуги, що надаються державою, органами влади та організаціями бюджетного сектора. У рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до ЗУ «Про державно-приватне партнерство» та інших законодавчих актів України можуть укладатися:

- концесійний договір;
- договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера);
- договір про спільну діяльність;
- інші договори.

Вид договору, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, визначається органом, який приймає рішення про здійснення державно-приватного партнерства. При цьому існуючі форми партнерства держави та бізнесу передбачають різну ступінь залучення приватного та державного секторів та різний рівень ризику, що беруть на себе учасники партнерства. Так, в даний час в Україні найбільш поширеними формами ДПП виступають контракти, які державні та місцеві органи влади укладають з приватними компаніями на виконання робіт, суспільних послуг, на поставку продукції для державних потреб тощо. Інша розповсюджена форма ДПП - орендні (лізингові) угоди при передачі державою в оренду приватному сектору своєї власності: майнових комплексів, будівель, виробничого обладнання. Ще однією поширеною формою партнерства державного і приватного секторів є державно-приватні компанії. Участь приватного сектору в капіталі державного підприємства може передбачати акціонування (корпоратизацію) і створення спільних підприємств. Ступінь свободи приватного сектору в прийнятті адміністративно-господарських рішень визначається в такому випадку його часткою в акціонерному капіталі.

Водночас у міжнародній економічній практиці найбільш поширеною контрактною формою партнерства державного і приватного секторів, що використовується при реалізації масштабних інфраструктурних проектів, вважається концесія, в рамках якої публічний сектор передає об'єкт інфраструктури або право надавати послугу приватному оператору, який здійснює управління об'єктом концесії упродовж встановленого терміну. Концесія – це угода про передачу державних чи комунальних об'єктів в експлуатацію концесіонеру – суб'єкту підприємницької діяльності, що передбачає умови вкладення коштів в освоєння та розвиток об'єкту концесії відповідно до умов концесійного договору на платній та строковій основі. Сторонами концесійних відносин є концесіодавець і концесіонер.

Концесієдавцем є уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, а концесіонерами можуть бути тільки суб'єкти підприємницької діяльності: юридичні особи та фізичні особи - підприємці. Ця умова ставить договір концесії у ряд суто підприємницьких договорів, його використання можливе виключно у сфері підприємництва.

Відповідно до умов договору концесії концесієдавець надає концесіонеру права, а останній відповідно бере на себе зобов'язання на створення(будівництво) та (або)управління(експлуатацію) об'єкта концесії. Ця ознака показує різницю між договором концесії та такими схожими правовими інститутами як договори найму, оренди та фінансового лізингу.

У найм (фінансовий лізинг, оренду) власником надається майно, що необхідне наймачу (лізингодержувачу, орендарю), в тому числі для здійснення підприємницької та іншої діяльності, і яке було створене до моменту укладання договору про його використання. Натомість в концесію передається право на створення (будівництво або добудову) майна(об'єкта концесії) і на подальше його використання (управління, експлуатацію) концесіонером з метою отримання прибутку. Отже, концесія поєднує в собі ознаки підряду(наприклад виконання на власний ризик робіт із будівництва доріг за завданням концесієдавця) та інститутів найму, оренди, фінансового лізингу (строкове, платне володіння і користування дорогою). Відповідно до частини четвертої статті 3 Закону України «Про державно приватне партнерство» у концесію можуть надаватися такі об'єкти права державної чи комунальної власності:

- майно підприємств, які є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів, що забезпечують комплексне надання послуг у сферах діяльності, що визначені частиною другою цієї статті;
- об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, які можуть бути добудовані з метою їх використання для надання послуг по задоволенню громадських потреб у сферах діяльності, що визначені частиною другою цієї статті;
- спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору для задоволення потреб у сферах діяльності.

Об'єкти права державної або комунальної власності, надані в концесію, не підлягають приватизації протягом дії концесійного договору. Слід зазначити, що майно в концесію можна отримати лише після перемоги в концесійному конкурсі. Концесія надається на визначений строк і оформляється шляхом укладення відповідного договору. Концесійний договір укладається на строк, визначений у договорі, який має бути не менше 10 років та не більше 50 років. Строк дії концесійного договору може бути змінений за згодою сторін в межах вищевказаних строків. За згодою сторін у концесійному договорі можуть бути передбачені й інші умови. Умови концесійного договору є чинним на весь строк дії договору, у тому числі у випадках, коли після його укладання законодавчими актами встановлено правила, які погіршують становище концесіонера. Якщо для здійснення концесійної діяльності необхідна земельна ділянка, договір оренди земельної ділянки додається до концесійного договору.

Після погодження всіх істотних умов з переможцем концесійного конкурсу (вибір концесіонерів здійснюється на конкурсній основі) укладається концесійний договір. Концесійний договір повинен укладатися в письмовій формі, наслідком її недодержання є нікчемність договору.

Договір вважається укладеним з дня досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору, тобто є консенсуальним. Передача об'єкта у концесію здійснюється у строки і на умовах, визначених у концесійному договорі. Однак, передача об'єктів у концесію не зумовлює перехід права власності на цей об'єкт до концесіонера та не припиняє права державної чи комунальної власності на ці об'єкти.

Майно створене на виконання умов концесійного договору, є об'єктом державної чи комунальної власності. Якщо концесієдавець у строки і на умовах, визначених у концесійному договорі, не передасть об'єкт концесії, концесіонер має право вимагати від концесієдавця передачі об'єкта концесії та відшкодування збитків, завданих затриманням передачі, або вимагати розірвання концесійного договору і відшкодування збитків, завданих йому невиконанням концесійного договору.

Концесійні договори підлягають обов'язковій реєстрації відповідно до Закону України «Про державно приватне партнерство» та Положенням про реєстр концесійних договорів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2000 № 72. [5].

Слід зазначити, що факт реєстрації або не реєстрації договору концесії не впливає на його чинність, оскільки як було уже зазначено концесійний договір набирає чинності з дня досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору.

Поряд з існуючим широким спектром видів і форм партнерства державного і приватного секторів Європейська Комісія розрізняє державно-приватне партнерство контрактної природи – партнерства держави і приватного сектору виключно на базі контрактних зв'язків, і інституціональне ДПП зі змішаним капіталом.

При реалізації угод ДПП договірною характеру приватному оператору за виконану роботу чи надані послуги гарантується винагорода від публічної організації та/або безпосередніх користувачів. Укладанню вказаного виду угод передують проведення публічних тендерів на право виконання робіт (надання послуг).

Партнерства інституційного характеру охоплюють усі форми спільних підприємств між державними та приватними учасниками, тобто співпраця між державним і приватним сектором відбувається в рамках певної структури.

За механізмом сплати за продукцію (товари, послуги), що виробляється за угодами партнерства, можна виділити дві моделі ДПП: так звана класична модель, за якої плата здійснюється за рахунок кінцевих споживачів продукції, та модель, заснована на приватній фінансовій ініціативі.

Типова термінологія для контрактів класичної моделі описує в цілому їхні функції. Контракти, в яких передбачено декілька функцій, є концесійними, або контрактами проектування – будівництво – фінансування – експлуатація («Design – Build – Finance – Operate»), оскільки охоплюють всі вищевказані елементи: фінансування, проектування, будівництво, управління і технічне обслуговування. Переважно подібні види контрактів фінансуються за рахунок споживачів (наприклад, плата за питну воду, газ та електрику, громадський транспорт тощо, однак це не поширюється на соціальні проекти публічно-приватного партнерства в таких сферах як охорона здоров'я, освіта, оборона).

Модель, заснована на приватній фінансовій ініціативі (ПФІ), набула розвитку у Великій Британії та поширена в даний час в Канаді, Франції, Нідерландах, Португалії, Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Австралії, Японії, Малайзії, США і Сінгапурі як складова програми реформ з надання державних послуг. На відміну від класичної моделі, в рамках приватної фінансової ініціативи контракти щодо державних послуг і робіт, які фінансуються приватним сектором, охоплюють ті ж самі елементи, але з практичних міркувань зазвичай сплачуються не споживачами, а державою, наприклад, вуличне освітлення, лікарні, школи, автомобільні дороги з «тіньовою сплатою», коли плата за користування залежить від обсягу транспортного потоку і виконується державою за фіксованими ставками. Головним елементом фінансування, завдяки якому місцеві органи влади в змозі платити приватному сектору за такі проекти, є кредити, що надаються центральною владою.

Приватна фінансова ініціатива – це не просто різновид запозичень; запозичення повертаються після закінчення терміну ПФІ постачальником послуг, який несе ризик у випадку, якщо послуга належної якості не була надана. У такому випадку місцеві органи влади передають приватному партнеру відповідальність за розробку схеми ПФІ і ризик, пов'язаний з реалізацією проекту. В результаті, вартість такого запозичення виявляється вищою у порівнянні з вартістю звичайного державного запозичення (хоча може стати і меншою, якщо врахувати краще управління ризиками по проекту) [61].

Кожен з наведених вище видів ДПП має свої переваги і недоліки, тому структура проекту публічно-приватного партнерства повинна узгоджуватись з пріоритетними потребами сфери, в якій укладаються угоди партнерства, та цілями проекту. Механізм здійснення державно-приватного партнерства в Україні законодавчо було закріплено 31 жовтня 2010 р. - Верховною Радою України прийнято Закон України "Про державно-приватне партнерство", який встановлює низку важливих принципів у залученні приватних інвесторів, які є спільними для Європейського Союзу, а саме:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів;

- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- незмінність протягом усього строку дії договору;
- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах.

Метою Закону про ДПП є створення умов для підвищення конкурентоспроможності державного сектору економіки. Об'єкти, збудовані за принципом державно-приватного партнерства, не підлягають приватизації і перебувають у державній або комунальній власності на весь термін дії договору. Однак, об'єкти, створені або придбані приватним партнером на виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, можуть належати йому на праві власності до строку, що визначається таким договором, але не пізніше припинення його дії передаються у власність держави. Остання схема є поширеною у світі та зрозумілою для потенційних приватних партнерів.

Законом України «Про державно-приватне партнерство» передбачені наступні гарантії діяльності приватних партнерів при виконанні договорів у рамках державно-приватного партнерства:

- недопустимість втручання державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність приватних партнерів, пов'язану із здійсненням державно-приватного партнерства, крім випадків, встановлених законом;
- у разі державного регулювання цін (тарифів) на товари (роботи, послуги) приватного партнера, вони мають включати кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій (інвестиційну складову), якщо інший порядок компенсації не передбачено договором;
- право приватного партнера призупинити виконання інвестиційних зобов'язань або відмовитися від договору, у разі якщо ціни (тарифи) на товари (роботи, послуги) приватного партнера, що підлягають державному регулюванню, не є економічно обґрунтованими і відсутня належна компенсація;
- застосування саме законодавства, чинного на день укладення договору в рамках державно-приватного партнерства, крім змін до законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів);
- відшкодування приватному партнеру збитків внаслідок неправомірних рішень, дій чи бездіяльності державних органів чи органів місцевого самоврядування; а у разі розірвання договору через порушення державним партнером своїх зобов'язань — також відшкодування некомпенсованої частини інвестицій.

Таким чином, нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є складною, багаторівневою і бюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму щодо активізації інвестиційної діяльності. Можна стверджувати, що це є одним із чинників відсутності реальних проектів ДПП, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів.

Враховуючи світовий досвід і фінансові можливості держави, в Україні для забезпечення ефективного запровадження механізму ДПП, принаймні на початковому етапі, доцільно зосередитись на реалізації проектів ДПП в кількох ключових сферах виключно на договірних засадах. Наприклад, у морських портах України, враховуючи застарілий стан інфраструктурних об'єктів та нестачу бюджетних коштів, що спрямовувались би на їх реконструкцію, модернізацію або нове будівництво, при апробації запровадження партнерства держави та приватного сектору у морегосподарському комплексі доцільно зосередитись на реалізації проектів партнерства на засадах запровадження в морських портах саме концесійних угод, в яких концесіодавцем, враховуючи державну форму власності в морських портах, виступатиме Адміністрація морських портів України, а концесіонерами, що виступатимуть зацікавленими інвесторами – представники приватного бізнесу, підприємства виробничого сектору, вантажопотоки яких спрямовуються через українські морські порти, експортери та імпортери, експедиційні та стивідорні компанії тощо. Таким чином, створена в Україні законодавчо-нормативна база в цілому забезпечує регламентування та регулювання державно-приватного партнерства.

Одним із перших об'єктів державно-приватного партнерства в портовій сфері є Херсонський порт, який був переданий в концесію на 30 років компанії «Рісоіл-Херсон», при цьому процедура укладання угоди була досить довгою та складною. Портова влада прагне реалізувати функції каталізатору комерційного розвитку портів з одночасною підтримкою регіону місця розташування порту. Влада порту в сучасних умовах – це посередник зі створення логістичного ланцюгу, вирішення економічних, екологічних та соціальних проблем функціонування портів. Розуміння та втілення такого підходу дозволяє портовим адміністраціям бути максимально ефективними в сучасному глобальному та сповненому викликами світі [9, с. 35]. Такі напрями розвитку портового сектору визнаються першочерговими і в Україні. Так, у нещодавно прийнятій Стратегії розвитку морських портів України до 2038 року передбачаються такі завдання: розробка механізмів впровадження моделі управління «порт-лендлорд»; оптимізація діяльності неприбуткових адміністрацій морських портів шляхом їх об'єднання за регіональним принципом; розроблення механізму участі органів місцевого самоврядування у процесах планування розвитку морських портів з можливістю входження до рад морських портів; впровадження стандартів корпоративного управління в портовій галузі та інші [10].

Європейські морські порти виступають ключовими гравцями у сфері інновацій та інвестицій в напрямках, в яких ще відсутній сталий ринок. І такі інвестиції є дуже важливими, навіть незважаючи на повільність та низький рівень прибутку від них. Інновації в портовому секторі є насамперед результатом синергії між транспортним, енергетичним секторами та сферою інформаційних технологій, що має бути враховано під час розроблення національних стратегій розвитку морських портів. Слід враховувати, що портові інвестиції створюють високу суспільну цінність, але доволі повільна віддача інвестицій для інвестора, в даному випадку адміністрації порту, робить необхідним зовнішнє фінансування.

Правове регулювання ДПП в ЄС здійснюється головним чином на національному рівні - багато країн ЄС створили національні юридичні механізми ДПП, які детально регулюють питання реалізації проектів партнерства. Загальне регулювання питань ДПП в ЄС ґрунтується на понятті публічного договору, який позначає будь-який письмовий договір між приватною стороною і органом публічної влади для здійснення робіт, постачання товарів або надання послуг. Директива 2004/18 / ЄС встановлює правила укладання окремих видів публічних договорів: договорів підяду, поставки і надання послуг. Договори ДПП носять складний комплексний характер і до них застосовуються відповідні правила в залежності від основної мети і відносної вартості різних компонентів договору.

В Україні практичне впровадження державно-приватного партнерства почало набувати розвитку, приклади успішних інвестиційних проектів на принципах ДПП почали з'являтися і в нашій державі. Однією з найбільш ефективних форм зовнішнього інвестування в портову інфраструктуру та розвиток портів є концесія. Залучення інвестицій в морську галузь насамперед через механізми державно-приватного партнерства – це прогресивні світові інструменти розвитку морських портів. Прийнятий у 2019 році Закон України «Про концесію» [11] спрямований на вдосконалення процедури концесійного конкурсу та виконання концесійних зобов'язань. У Законі закріплене правове підґрунтя забезпечення прозорості процедури обрання концесіонера, запроваджена більш ефективна методика розрахунку концесійних платежів, що цілком узгоджується з позитивною європейською практикою регулювання цієї сфери відносин.

Таким чином, на сьогодні в Україні є діючі концесійні договори в сфері водного транспорту. В Україні порти «Херсон» та «Ольвія» вже передані в концесію. У серпні 2020 року завершилася передача порту «Ольвія» в концесію катарській компанії QTerminals строком на 35 років. Відповідно до умов концесійного договору, на території порту буде збудований новий зерновий термінал та універсальний перевалочний комплекс. Всього за час концесії планується залучити 17,3 млрд грн інвестицій [1, с. 38]. Водночас з урахуванням сучасних процесів інтеграції та глобалізації національне концесійне законодавство має ще більше наближатися до відповідних положень законодавства ЄС.

Значення приватно-державного партнерства в розвитку економіки країни полягає в тому, що: залучення приватного сектору до фінансування розвитку державних об'єктів надає можливість вивільнити частину коштів громадського сектору для інших цілей, збільшити можливість запозичення. Залучення нових джерел фінансування особливо важливе для здійснення модернізації застарілої

інфраструктури. При використанні приватного фінансування ризику, пов'язані з реалізацією проектів розвитку об'єктів ДПП, несе приватний сектор; приватно-державне партнерство дозволяє громадському сектору залучати до реалізації проектів знання і досвід підприємців для мінімізації витрат; залучення приватного сектора сприяє використанню більш інноваційних та ефективних технологій, ніж у випадку надання послуг безпосередньо громадським сектором, створенню нових і модернізації діючих інфраструктурних об'єктів, що перебувають у державній власності та мають стратегічне значення для економіки; підвищується якість та ефективність надання суспільно-значущих послуг; ДПП сприяє зниженню ризиків приватних інвесторів, оскільки єдність інтересів з державною владою може служити чинником, що створює додаткові гарантії приватних вкладень; удосконалюються механізми адміністративного впливу на залучення і розміщення ринкових інвестицій; забезпечується професійне управління з боку бізнесу об'єктами державної власності; приватний інвестор отримує можливість вкласти в проект не тільки грошові кошти, а й досвід управління, ресурси, стратегічний підхід, а держава забезпечує врахування національних інтересів і контроль реалізації суспільно значущих проектів, що сприяє розвитку конкурентоспроможного бізнесу та забезпеченню економічної безпеки країни.

Інститутом державно-приватного партнерства передбачається створення і широке використання механізмів залучення приватного капіталу до інвестування в галузі, що традиційно фінансуються з державного бюджету. Головними чинниками партнерства держави з приватними інвесторами є нездатність задовольнити зростаючі потреби в інвестиціях тільки за рахунок державного бюджету та низька ефективність вкладень виділених державних коштів. У капіталомістких галузях, таких як транспорт (насамперед, транспортна інфраструктура - автомобільні і залізні дороги, складні інженерні споруди, транспортні вузли і т.д.), на перший план виходить потреба в приватних інвестиціях на додаток до бюджетних коштів для спорудження дорогих інфраструктурних об'єктів.

Переваги запровадження державно-приватного партнерства з позицій як держави, так і бізнесу наведені на табл. 2.1

Водночас на успішне впровадження проектів ДПП впливають такі чинники ризику:

- можливості неефективного управління з боку приватного партнера майном, наданим державним партнером для виконання умов договору, несвоєчасного введення в експлуатацію предмета договору та його невідповідності критеріям, передбаченим договором;
- невпевненість приватних партнерів щодо виконання своїх фінансових зобов'язань у довгострокових проектах через те, що держава не може гарантувати мінімальний обсяг споживання товарів або послуг та встановлення цін (тарифів) на товари, що виготовляються, або послуги, які надаються приватним партнером, на рівні, що відповідає економічно обґрунтованим витратам на їх виготовлення чи надання та забезпечує окупність інвестицій;
- відсутність у Бюджетному кодексі можливості гарантування компенсації збитків приватного партнера, пов'язаних з невідповідністю попиту на товари та послуги запланованим показникам, невиконанням державою зобов'язань за договорами ДПП, відшкодуванням різниці в тарифах тощо;
- відсутність гарантій виконання фінансових зобов'язань щодо проектів ДПП на весь термін їх реалізації з боку держави, що пов'язано з щорічним затвердженням бюджету та коригуванням бюджетних програм;
- можливість зміни нормативної бази, зокрема, внесення змін до податкового та регуляторного законодавства, зміни стандартів якості (підвищення вимог) до товарів і послуг, які надаються приватним партнером за умовами договору, що може спричинити істотну зміну умов участі приватних партнерів у проектах;
- відсутність впевненості приватного партнера у можливості рівноправного з державою захисту своїх інтересів у системі правосуддя, зокрема, можливості вимагати від держави виконання зобов'язань та компенсації понесених втрат через невиконання зобов'язань;
- наявність корупції в органах влади, що призводить до подорожчання проектів ДПП для приватного партнера.

Безперечно, виконання вказаних нормативних положень забезпечує узгодження публічного та приватного інтересу, надає можливість реалізації соціальних функцій у процесі здійснення проектів концесії, зменшує рівень безробіття в регіоні. Морські порти, функціонуючи, особливо в рамках реалізації

проектів концесії, можуть виступати осередками інноваційного розвитку. Відповідно, доцільним видається імплементація в національне концесійне законодавство положень параграфу 73 Директиви ЄС, де зазначається, що «у виключних випадках, коли концесіодавець отримує тендер із певним інноваційним рішенням із виключним рівнем функціональних характеристик, які неможливо було передбачити замовником, замовник, у виключних випадках, має мати можливість змінити порядок визначення критерії для обрання переможця конкурсу, враховуючи нові можливості запропонованого інноваційного рішення, за умови, що така зміна забезпечить рівні умови оцінки всіх наявних чи потенційних учасників торгів шляхом випуску нового запрошення до участі у тендері і, коли необхідно, шляхом публікації нового повідомлення про концесію» [12].

Водночас із національних норм про концесію не зрозуміло, що має бути зроблено, якщо під час виконання концесійного проекту відбулися значні структурні зміни. Враховуючи тривалість концесії та складності концесійних відносин, такі положення мають бути закріплені в законодавстві. У цьому аспекті правила Директиви ЄС можуть стати в нагоді. Так, параграф 77 Директиви ЄС передбачає, що «концесіонер при виконання концесійного проекту може зазнати внутрішньої реорганізації, такої як злиття, приєднання, виділ, поділ. Такі структурні зміни не обов'язково автоматично вимагають призначення нового концесійного конкурсу для такого концесіонера» [12].

Розвиваючи інвестиційну привабливість портового сектору, слід враховувати і вимоги антимонопольно-конкурентного законодавства. Зокрема, за останні десятиріччя порти Європи отримали прибутки від значних інвестицій як у Європейському Союзі, так і за його межами. Такі інвестиції було здійснено в портові активи, в інших випадках – у корпоративні права (купівля акцій). Інвестиційна політика в портовому секторі в ЄС залишається одним із ключових пріоритетів.

Така політика реалізується з урахуванням вимог антимонопольно-конкурентного законодавства та законодавства про державну допомогу [9, с. 27]. У цьому аспекті, з огляду на досвід ЄС, необхідно спрямовувати національну конкурентну політику на розробку прозорих інструментів оцінки інвестицій та інвестиційних зобов'язань із забезпеченням рівних умов у портовому секторі та мати належну оцінку домінуючого становища на ринку. Наприклад, в ЄС розроблені Настанови для держав-членів щодо прямих іноземних інвестицій та вільного руху капіталу з третіх країн, а також захисту стратегічних активів Європи у процесі застосування Постанови ЄС 2019/452 [13], що використовуються для оцінки прозорості та відповідності вимогам вільної конкуренції рівня інвестицій в ЄС.

В Україні надалі також треба розробляти відповідні правила. Адже Закон України «Про державну допомогу» спрямований на регулювання відносин державної допомоги без урахування специфіки інвестиційних відносин. Водночас, набуваючи більше автономії та комерційної спрямованості, порти також мають виконувати публічні завдання та брати на себе соціальну відповідальність.

Саме тому порти мають виступати потужними інвесторами в соціальні проекти. Такі проекти можуть реалізовуватися у сфері екології та альтернативних джерел енергії, навіть якщо прибуток від таких інвестицій буде мінімальним. Таким чином, портам варто спрямовувати свою діяльність на зменшення рівня забруднення навколишнього природного середовища від діяльності порту, в тому числі у разі спричинення забруднення не самим портом, а портовим оператором, що працює в порту. Таке поєднання публічних та приватних функцій портів цілком узгоджується із засадами правового господарського порядку, основи якого закріплені в статті 5 Господарського кодексу України [14]. Як абсолютно правильно зазначає О.П. Подцерковний, «попри всю різноманітність чинників суспільного господарського порядку погодження публічних та приватних інтересів є одним з найбільш суттєвих з них» [15, с. 84].

За договором концесії концесіонер зобов'язується: щорічно сплачувати концесійний платіж у розмірі щонайменше 12 млн грн з урахуванням індексації та 7% від чистого доходу концесіонера; протягом перших 3,5 років з дати закінчення перехідного періоду інвестувати в об'єкт щонайменше 216 млн грн, а протягом перших 10 років – ще додатково щонайменше 62 млн грн (у цінах 2019 року); забезпечити обсяги перевалки вантажів порту у 2030 році на рівні не менше 1,36 млн тонн; здійснити внесок у розвиток місцевої інфраструктури щонайменше 18 млн грн, у тому числі, забезпечити співфінансування капремонту дорожнього покриття вулиць на шляху до порту та нового майданчика для стоянки

вантажів за межами міста; сприяти збільшенню до 80% частки вантажів, що прямують до порту з використанням залізничного, внутрішнього водного та інших видів транспорту, крім автомобільного; забезпечити безперервну діяльність порту; не допускати зниження заробітної плати працівників протягом перших 3-х років з моменту прийняття їх концесіонером на роботу, підвищуючи рівень ЗП відповідно до законодавства та з урахуванням Галузевої угоди; дотримуватися необхідних вимог природоохоронного законодавства та виконувати заходи щодо охорони навколишнього природного середовища тощо [17].

Для практичного запровадження основних форм ДПП з метою залучення приватних інвестиційних ресурсів для модернізації української економіки необхідне проведення цілеспрямованої послідовної державної політики розвитку ДПП. Вона має бути спрямована на формування сприятливого економічного та управлінського середовища для розроблення й реалізації проектів ДПП, а саме: - удосконалення нормативно-правової бази регулювання відносин ДПП; - удосконалення інституційного забезпечення розвитку ДПП; - підвищення гарантій захисту інтересів державних та приватних партнерів ДПП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів [18]. Державно-приватне партнерство є одним з найраціональніших способів співпраці державного та приватного секторів країни, що дає змогу реалізовувати суспільно значущі проекти за рахунок приватних інвестицій, тобто з мінімальними затратами коштів держбюджету. ДПП є дієвим інструментом забезпечення розвитку соціальної та економічної інфраструктури, удосконалення системи використання державних коштів та підвищення інвестиційної привабливості країни. Проаналізувавши принципи партнерства державного сектора з приватним слід зазначити, що в Україні система ДПП потребує вдосконалень. На нашу думку, подібне співробітництво слід будувати в першу чергу на основі прозорості дій партнерів та повинне спрямовуватися насамперед на користь суспільства, враховуючи його потреби та інтереси, і на забезпечення відкритого доступу громадян до відповідної інформації.

Висновки. Порівнявши зарубіжні та вітчизняні принципи ДПП, можна зробити висновок, що в Україні відносини між державним та приватним секторами здійснюються насамперед з метою отримання рівносильної вигоди партнерів, коли закордоном пріоритетними є інтереси держави, а тому і умови співпраці визначає держава. Очевидною перевагою іноземної системи принципів є прозорість державно-приватного партнерства. На нашу думку, саме принцип прозорості подібної співпраці дозволить ефективно реалізовувати проекти ДПП, адже дії партнерів повинні бути спрямовані насамперед на задоволення потреб суспільства, відповідно інформація про їх діяльність повинна бути доступною для громадян. Дотримання цього принципу зменшить вплив факторів які негативно впливають на співробітництво держави та бізнесу (бюрократію, корумпованість, тіньовий сектор тощо).

Шляхом реалізації концесійних угод як форми державно-приватного партнерства портова сфера України зможе вийти на якісно новий економічний рівень. Морські порти й надалі перебуватимуть у державній власності, але їх буде модернізовано, збільшаться обсяги перевалки вантажів, будуть здійснені заходи щодо залучення вантажопотоків, в т. ч. за рахунок розвитку мультимодальних перевезень через морські порт, буде здійснений розвиток портової інфраструктури тощо.

Отже, укладання концесійних угод у портовій сфері України сприятиме: залученню позабюджетних інвестиційних ресурсів; зменшенню бюджетних витрат на утримання та експлуатацію об'єктів інфраструктури, розвиток яких фінансується з державного бюджету; збільшенню надходжень у бюджет; можливості приватному бізнесу ведення операційної діяльності в сферах, що не підлягають приватизації та монополія на які належить державі; зменшенню ризиків реалізації проектів розвитку об'єктів портової інфраструктури.

Література:

1. Рыженкова Н. Грузооборот в портах Украины вырос на 3,7%. Порты Украины. 2020. № 8 (200). С. 36-41.
2. Дубок І.П. Сутність та особливості державно-приватного партнерства / І.П. Дубок // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. - 2014. - Вип. 2. - С. 139-149. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2014_2_14.
2. 3 К.В.Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки – 2010. -

3. № 17. Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>
4. Про морські порти України : Закон України від 17.05.2012 № 4709-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 7. Ст. 65.
5. Джемал Инаишвили: «Мы видим Херсонский порт как крупный региональный хаб». Порты Украины. 2020. № 6 (198). С. 8-9.
6. Порядок відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями : Постанова КМУ від 23 лютого 2011 р. № 138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.12.2020).
7. Работнев Владимир: «Каким быть морфлоту Украины в 2030 году». Порты Украины. 2020. № 6 (198). С. 20-24.
8. Проекти Методики розрахунку розмірів ставок портових зборів, які справляються у морських портах та Порядку справляння, обліку та використання коштів від портових зборів, крім використання коштів від сплати адміністративного збору від 10 квітня 2020 року. URL: <https://mtu.gov.ua/news/31784.html> (дата звернення: 26.12.2020).
9. Priorities of European ports for 2019-2024: Memorandum of the European Sea Ports Organisation for the new Commission and European Parliament. URL: <https://www.espo.be/media/Memorandum%20ESPO%20FINAL%20Digital%20version.pdf> (дата звернення: 26.12.2020).
10. Оновлена Стратегія розвитку морських портів до 2038 року від 23.12.2020 р. URL: <http://www.uspa.gov.ua/pres-tsentr/novini/noviniGaluzi/18137-skhvaleno-onovlenu-strategiyu-rozvitkumorskikh-portiv-do-2038-roku-mininfrastrukturi> (дата звернення: 26.12.2020).
11. Про концесію : Закон України від 03.10.2019 № 155-IX. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 48. Ст. 32.
12. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts. OJ L 94, 28.3.2014, p. 1–64
13. Communication from the Commission Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation) 2020/C 99 I/01. OJ C 99I, 26.3.2020, p. 1–5.
14. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.
15. Подцерковний О.П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики. 2-ге вид. Київ : «Юстініан», 2007. 424 с
16. Положення про реєстр концесійних договорів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2000 № 72.
17. Перший договір концесії морського порту в Україні - <https://www.kmu.gov.ua/news/pidpisano-pershij-dogovir-koncesiyi-morskogo-portu-v-ukrayini-vladislav-kriklij>
18. Подолян Ю.О. Концесія як форма державно-приватного партнерства: аналіз чинного законодавства. Dictum Factum. 2020. № 1 (6). С. 58-67. URL: <http://df.duit.edu.ua/index.php/dictum/article/download/125/108>