

УДК 346.7:656.615(4)

Д. В. Зятіна

ДОСВІД КРАЇН ЄС ЩОДО ФІНАНСУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ МОРСЬКИХ ПОРТІВ

Актуальність. Розвиток та ефективне функціонування морських портів має стратегічне значення для всіх держав, що мають вихід до моря. Тому для тих держав, які тільки починають реформування та модернізацію системи портового господарства, досвід морських портів, що успішно функціонують, є досить важливим для формування власної моделі портового управління. При цьому використання позитивних досягнень, що вже апробували себе на практиці, допоможе мінімізувати ризики та уникнути можливі негативні прояви тих чи інших факторів. Врахування особливостей діяльності морських портів Європи, серед яких такі найбільш потужні світові порти, як Антверпен, Роттердам, Гамбург та інші, сприятиме виробленню найбільш оптимальних форм організації морських портів України, в тому числі у питанні державного фінансування інфраструктури морських портів.

Завданням статті є дослідження питань можливості і порядку надання державної фінансової допомоги в морських портах держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС) з метою розроблення напрямів вдосконалення національної моделі портового управління.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання розвитку морських портів досліджувалися в працях таких науковців, як О.Ю. Ємельянова, А.О. Ніцевич, П.О. Павловський, К.С. Пісьменна та ін. Особливості функціонування морських портів Європи аналізуються в офіційних документах ЄС, практиці суду ЄС. Видається, що вивчення досвіду діяльності морських портів ЄС та врахування позитивних досягнень в цій сфері допоможе оптимізувати процеси реформування морської галузі в Україні.

Вклад основного матеріалу. На порядок надання підтримки морським портам ЄС розповсюджуються загальні правила ЄС про державну допомогу, які знайшли своє основне закріплення в ст. 107 Договору про функціонування ЄС [1] (далі – Договір). Ці правила спрямовані, в першу чергу, на недопущення обмеження чи спотворення конкуренції шляхом надання державної допомоги та засновані на загальному правилі заборони надання прямої державної допомоги.

Однак існують категорії допомоги, які є сумісними із внутрішнім ринком ЄС. Наприклад, серед таких видів допомоги ч. 3 ст. 107 Договору називає, в тому числі, допомогу, що сприяє здійсненню важливого проекту спільного європейського інтересу або усуває істотну шкоду функціонуванню економік держав-членів, а також допомога, яка сприяє розвитку певних видів економічної діяльності або певних сфер економіки, якщо така допомога не впливає негативно на умови торгівлі тією мірою, що не суперечить спільному інтересу.

Слід підкреслити, що саме правилом ч. 3 ст. 107 Договору оперує Європейська Комісія, визнаючи той чи інший вид підтримки морським портам сумісним із внутрішнім ринком. Наприклад, Європейська Комісія розглядала питання, пов'язане із наданням державної фінансової допомоги на розвиток інфраструктури морсько-

го порту Пірей (Греція) [2]. Причиною державної фінансової допомоги виступала необхідність розширення контейнерного терміналу «Пірей 1» порту Пірей, що сприяло б підвищенню виробничої потужності порту до 1,1 мільйона TEU. У справі вказувалося, що коли термінал буде оперувати на 80% своєї потужності, доходи від нього досягнуть 75 мільйонів євро. Згідно з матеріалами справи загальна вартість розширення контейнерного терміналу складає 71 мільйон євро, з яких розмір державної допомоги – 35 мільйонів євро (що складає 49% витрат).

Європейська Комісія, розглядаючи питання про допустимість такої державної допомоги, погодилася, що вона є сумісною з правилами конкуренції на підставі ч. 3 ст. 107 Договору. У відповідності до позиції грецької влади будівництво «Пірей 1» не спричинить негативного впливу на конкуренцію між портами Середземного моря. Причиною такого висновку є те, що морські порти мають надзвичайне значення для економічного розвитку ЄС (враховуючи той факт, що порти постачають продукцію для громадян і промисловості) та морський порт (який забезпечує 39% внутрішнього транспортування товарів) є незамінним елементом економічного розвитку і виступає важливою альтернативою автомобільному транспорту. З цих причин розширення «Пірей 1» матиме велику користь для суспільства і повністю відповідає суспільному інтересу.

Аналогічних висновків Європейська Комісія дійшла, розглянувши справу про державну допомогу порту Роттердам, Нідерланди [3]. Для будівництва «Маасвлакте 2» загальна сума інвестицій складала 2,9 мільярда євро. З них 934 мільйони необхідні на загальну інфраструктуру. Центральний уряд профінансує 571 мільйон євро, тоді як порт Роттердам – 363 мільйонів.

Розглянувши дану справу на предмет наявності забороненої державної допомоги, Європейська Комісія дійшла висновків, що фінансовий вклад держави не є забороненою державною допомогою. Найбільш важливим аргументом для такого рішення стало те, що розмір державного фінансування є меншим, ніж загальна вартість таких об'єктів. Також було визнано той факт, що влада порту не отримала ніякої комерційної вигоди в результаті таких державних інвестицій і такі дії можуть бути охарактеризовані як такі, що відповідають спільному європейському інтересу.

Порядок надання державної допомоги в країнах-членах ЄС та відповідальність за фінансування портової інфраструктури розподіляється між державою та приватними інвесторами в залежності від діючої моделі портового управління із врахуванням загальних правил надання державної допомоги.

Існують такі моделі морських портів: приватний порт; державний порт; порт-інструмент; порт-володілець [4].

Надаючи характеристику приватним портам, слід відразу зазначити, що така модель портового управління є виключенням. Приватні порти – це повністю приватизовані порти, і всі функції з управління та інвестування в таких портах реалізуються приватними суб'єктами. Держава здійснює тільки основні функції регуляторного та контрольного характеру. В таких портах територія знаходиться в приватній власності. В приватних портах державна допомога не надається, оскільки приватні компанії повністю відповідають за внутрішній розвиток порту. Найбільш яскравим прикладом приватних портів, що функціонують на основі саморегулювання, є морські порти Великобританії.

Щодо державних портів, то весь спектр портових послуг, необхідних для функціонування портової системи, надається безпосередньо самим портом. Порти володіють портовою інфраструктурою, є власниками всіх портових активів, керують та контролюють вантажно-розвантажувальні роботи. Деякі допоміжні послуги в портах можуть здійснювати приватні компанії. Державні порти контролюються Міністерством транспорту та начальником порту, який є державним службовцем та підзвітний відповідному міністерству. Основною проблемою функціонування такої моделі портів є недостатнє фінансування портової інфраструктури, що не дозволяє портам бути достатньо конкурентоспроможними. Також виникає проблема конфлікту інтересів підприємств, що обробляють вантажі в порту та самим портом, який також здійснює таку діяльність, що свідчить про доцільність розмежування адміністративних та господарських функцій в портах. Державні порти, як правило, розглядаються як менш ефективні. Тому кількість державних портів в Європі постійно скорочується.

Модель «порт-інструмент» в цілому схожа на державні порти, однак відрізняється наявністю приватних портових операторів, які займаються обробкою вантажів, хоча власником обладнання терміналів виступає порт. В моделі порт-інструмент завданням порту є підтримання та інвестування в розвиток портової інфраструктури, яка включає крани та іншу перевантажувальну техніку. Зазвичай порт-інструмент розглядається як перехідна модель між державним портом та портом-володільцем.

Порт-володілець – найбільш розповсюджена в Європі форма організації функціонування морських портів, яка характеризується поєднанням ознак державного та приватного портів. Відповідно до цієї моделі порт володіє базовою портовою інфраструктурою та одночасно реалізує функції регулюючого органу. Разом з тим приватні компанії надають послуги із здійснення портових операцій (в першу чергу вантажно-розвантажувальних). Основним завданням порту є управління нерухомим майном на території порту. Таке управління включає: володіння, господарське використання та довгостроковий розвиток портових земель, підтримку стратегічної портової інфраструктури, такої як фарватери, причали, під'їдні залізничні шляхи, дороги та тунелі. В той самий час термінали оренднуються приватними портовими операторами. Найбільш розповсюджена форма оренди – договір концесії, за яким приватному оператору надається право довгострокової оренди в обмін на концесійні платежі, які зазвичай залежить від розміру об'єкта, що передається в концесію, а також розміру інвестицій, необхідних для створення, реконструкції та розширення об'єкта, що орендується (наприклад, на меліорацію земель та будівництво причальної стінки).

Прикладами реалізації моделі «порт-володілець» є порти більшості країн ЄС, серед яких – порти Бельгії, Німеччини, Італії та інших країн.

В Бельгії функціонують два типи портів-володільців:

- порти Антверпен, Гент та Остенде, які є незалежними портами;
- порт Зебрюгге є компанією, яка заснована на підставі угоди між містом Брюгге та приватними інвесторами.

Порти несуть відповідальність за розвиток базової портової інфраструктури, тоді як будівництво терміналів, вантажно-розвантажувальних потужностей зна-

ходиться у віданні приватних портових операторів. Всі порти представлені у Фламандській портовій комісії, що є консультаційним органом при уряді Фландрії з питань управління діяльністю портів [5].

Правовою підставою функціонування морських портів Бельгії є Указ «Про порти» [4] від 2 березня 1999 року, що розроблений регіональним урядом Фландрії. У вказаному нормативному акті детально розподіляються функції із організації діяльності морських портів між різними структурами. Зокрема, зазначається, що регіональна влада може приймати участь в фінансуванні базової інфраструктури порту (наприклад, будівництво морських каналів, хвилеломів); завданням портової влади є інвестування у розвиток портової інфраструктури (будівництво, реконструкція причалів, проведення заходів із меліорації земель); і, нарешті, приватні портові оператори інвестують в розвиток терміналів, а саме – будівництво необхідних будівель, споруд, складських приміщень, закупівля та обслуговування портового обладнання.

Особливо слід підкреслити, що відповідно до ст. 29 Указу «Про порти» завданням фламандського уряду є розвиток необхідної портам інфраструктури за межами порту, в той час як інвестування в стратегічну інфраструктуру безпосередньо в порту має здійснювати сам порт. Однак порт може звернутися за допомогою у фінансуванні до Фламандського регіону. Таке ж правило розповсюджується і на приватних портових операторів. У 2001 році фламандський уряд прийняв рішення про порядок виконання статті 30 Указу «Про порти» щодо порядку розподілу субсидій в портах. У відповідності із вказаною нормою існує можливість субсидування базової портової інфраструктури та інфраструктури терміналів. Це демонструє, що Фламандський регіон може надавати субсидії на розвиток інфраструктури, за яку, за загальним правилом, відповідає порт.

Протягом 2001–2004 років (період інтенсивного розвитку та модернізації портів Бельгії) портам надавалася активна державна підтримка. Наприклад, фламандським урядом фінансувалися будівельні та днопоглиблювальні роботи в морських підхідних шляхах, що ведуть в порти Антверпена, Зебрюгге, Остенде; фінансувалося будівництво під'їзних шляхів всередині цих портів, а також об'єктів інфраструктури терміналів, таких як доки, причальні стінки, пандуси [4].

Крім безпосередньо коштів державної підтримки, європейські порти, в тому числі порти Бельгії, активно використовують банківські кредити, наприклад позикові кошти Європейського інвестиційного банку [6].

Характеризуючи порти Німеччини, слід підкреслити, що найбільш великі з них – це порти Гамбург та Бремен, що оперують переважно контейнерними вантажопотоками. Фінансування розвитку портів розподіляється між федеральною владою Німеччини, портом та приватними портовими операторами. Наприклад, за федеральними органами влади разом із владою порту закріплюється обов'язок із забезпечення фінансування будівництва та експлуатації транспорту загального користування в порту, внутрішніх та зовнішніх шляхів сполучення, навігаційного обладнання, об'єктів безпеки, об'єктів, що забезпечують захист навколишнього природного середовища; влада порту відповідальна за підготовку земельних ділянок для будівництва, спорудження причальних стінок, проведення днопог-

либлювальних заходів. Всі наземні споруди в порту будуються та використовуються виключно приватними компаніями – без будь-якої державної підтримки.

Окремо слід підкреслити той факт, що під'їзні шляхи, навіть ті, що проходять по території терміналів, знаходяться або у федеральній власності, або у власності міста, тому їх фінансування здійснюється або з федерального, або з місцевого бюджетів [4].

Процеси приватизації в портах Німеччини почали змінювати роль держави від прямого управління портовими операціями до здійснення переважно функцій нагляду, контролю, моніторингу та загального керівництва діяльності портів. Завдання приватизації – досягнення більшої гнучкості в прийнятті рішень та більш швидке реагування портів на вимоги ринку. Крім того, приватні оператори мають привести до поліпшення економічних результатів діяльності портів, що призведе до збільшення приватних та зменшення державних інвестицій в портах.

Всі великі порти Нідерландів – це порти-володільці із поєднанням державно-приватного управління, серед них – порти Роттердам та Амстердам.

Держава відповідає за фінансування базової портової інфраструктури загальногo користування, такої як дамби, хвилеломи, залізничні дороги, інші шляхи сполучення, навігаційне обладнання. За інвестування у внутрішню інфраструктуру порту відповідальна портова влада, яка фінансує будівництво доріг в порту, мостів, причалів, причальних стінок та інших об'єктів. За будівництво та модернізацію інфраструктури терміналів (тротуари, підкранові шляхи, будівлі, заводи, крани, залізничні та автомобільні шляхи на території терміналів) повністю відповідальні приватні портові оператори.

Також існує можливість залучати приватні інвестиції для будівництва об'єктів базової портової інфраструктури. Є можливість спільного фінансування державою і приватними портовими операторами будівництва терміналів. Якщо здійснюється спільне фінансування таких об'єктів, то державі мають бути компенсовані всі витрати, пов'язані з таким фінансуванням, інакше це призведе до порушень правил конкуренції.

Що стосується досвіду Італії, то із прийняттям Закону 84/94 [7] була проведена портова реформа, у відповідності до якої комерційні порти було поділено на міжнародні, національні та регіональні порти. Міжнародні та національні порти повністю знаходяться під контролем держави, яка відповідальна за функціонування та розвиток цих портів. Фінансування базової портової інфраструктури здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, в той час як інша частина інфраструктури знаходиться в компетенції регіонів, муніципалітетів, портів, приватних операторів. Однак така ситуація в Італії є доволі суперечливою, оскільки в законодавстві немає чіткого визначення, яку частину портової інфраструктури необхідно відносити до базової.

Морські порти у відповідності до італійського законодавства – це суспільне надбання, яке знаходиться у власності держави та не може бути відчужено. Великими морськими портами керують за допомогою портової адміністрації, яка є неекономічним державним органом, що функціонує на підставі Закону 84/94. Даний Закон заснував 23 портових адміністрації, які керують 35 портами.

В той самий час портові операції здійснюються виключно приватними портови-

ми операторами. Становище таких портових операторів відрізняється в залежності від того, чи мають вони ліцензію на здійснення вантажно-розвантажувальних робіт на території порту. Наприклад, послуги із буксировки надаються приватними компаніями, яким належать виключні права на надання таких послуг. Однак такі послуги мають надаватися приватними компаніями за наказом порту в разі необхідності забезпечення безпеки судноплавства в порту.

Портам заборонено здійснювати вантажно-розвантажувальні роботи як самостійно, так і шляхом володіння відповідними підприємствами, однак не заборонено купувати акції суб'єктів господарювання, що здійснюють таку діяльність.

Що стосується України, то із прийняттям Закону України «Про морські порти України» [8] (далі – Закон) від 17 травня 2012 року запроваджуються нові правила фінансування портової інфраструктури. Так, за підтримання інфраструктури морських портів згідно із п. 1 ч. 1 ст. 15 Закону відповідає адміністрація морських портів України, яка відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону фінансується за рахунок портових зборів, плати за надання послуг, з орендної плати, інших джерел. Також, що є особливо важливим, ч. 2 ст. 16 Закону закріплює, що фінансування певних напрямів діяльності, зокрема модернізації, ремонту, реконструкції та будівництва гідротехнічних споруд, інших об'єктів портової інфраструктури, може здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету України.

Водночас на сьогодні відмічається відсутність заохочувальних заходів з боку держави, зокрема необхідних для розвитку контейнерних та контрейлерних перевезень. В країнах ЄС інструментом стимулювання попиту на контрейлерні перевезення є державна фінансова дотація та підтримка розвитку комбінованих перевезень, які закріплені на законодавчому рівні та здійснюються урядами європейських країн [9, с. 65].

Отже, підсумовуючи, можна зазначити, що державне фінансування інфраструктури морських портів – як основної інфраструктури, так і інфраструктури терміналів – є доволі розповсюдженим явищем в ЄС, і таке фінансування визнається дозволеною державною допомогою, яка відповідає спільному європейському інтересові. Це зумовлено тим, що для того, щоб бути конкурентоспроможними та відповідати умовам ринку, порти мають постійно залучати інвестиції на оновлення та розвиток своєї інфраструктури. Одночасно, не дивлячись на багаторазові спроби прийняти єдині правила надання державної допомоги морським портам ЄС, на сьогоднішній день такі правила відсутні. Хоча їх прийняття Європейським Парламентом є досить важливим із врахуванням все більше зростаючої конкуренції між портами. Розроблення та запровадження правил державної фінансової підтримки інфраструктури морських портів України також є нагальною необхідністю з огляду на процеси модернізації портової галузі.

Окремо слід відмітити той факт, що загальною тенденцією всіх європейських портів є перехід на модель «порт-володілець» в управлінні портом із збільшенням ролі приватного сектору, що спостерігається і в Україні. Тому є потреба у вивченні і використанні позитивного досвіду функціонування таких портів у світі.

Література

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>.
2. Commission decision of 18.12.2009 on state aid C 21/09 (ex N 105/2008, № 168/2008 and № 169/2008) – Greece Public financing of infrastructure and equipment at the Port of Piraeus [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/232316/232316_1095628_35_1.pdf.
3. Commission decision № 60 / 2006 – Project Mainportontwikkeling Rotterdam // Official Journal: JOCE C/196/2007.
4. State aid in EU sea ports: Study [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/tran/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=66171>.
5. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.alfaportantwerpen.be/documents/organisatie/vlaamse-havenvereniging.xml?lang=en>.
6. Work starts on the second lock on port of Antwerp's left bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.portofantwerp.com/newsadmin/node/1891>.
7. «Reorganisation of Legislation concerning Ports» Law 84/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.porto.genova.it/index.php/en/wharf/port-authority/law-8494>.
8. Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012 р. // Голос України від 13.06.2012. – № 7.
9. Емельянова О.Ю. Состояние и перспективы развития мультимодальных (комбинированных) перевозок в Украине // Транспорт. – 2012. – № 7 (695). – 15 февр. 2012 г. – С. 63–68.

Анотація

Зятіна Д. В. Досвід країн ЄС щодо фінансування інфраструктури морських портів. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу досвіду країн-членів Європейського Союзу щодо організації функціонування морських портів. Особливо акцент робиться на можливості і порядку надання державної допомоги морським портам ЄС. Розглянуті основні моделі портового управління в ЄС: державний порт, порт-інструмент, приватний порт, порт-володілець. Вказано на поширеність та найбільшу ефективність моделі порт-володілець на прикладі портів Бельгії, Німеччини, Італії. Охарактеризовано розподіл функцій між державою, портом та приватними портовими операторами щодо фінансування розвитку портової інфраструктури.

Ключові слова: морський порт, досвід ЄС, державна допомога морським портам, фінансування інфраструктури, моделі портів.

Аннотация

Зятіна Д. В. Опыт стран ЕС по финансированию инфраструктуры морских портов. – Статья.

Статья посвящена анализу опыта стран-членов Европейского Союза по организации функционирования морских портов. Особый акцент сделан на возможности и порядке предоставления государственной помощи морским портам ЕС. Рассмотрены основные модели портового управления в ЕС: государственный порт, порт-инструмент, частный порт, порт-владелец. Указано на распространенность и наибольшую эффективность модели порт-владелец на примере портов Бельгии, Германии, Италии. Исследован вопрос распределения функций между государством, портом и частными портовыми операторами по финансированию развития портовой инфраструктуры.

Ключевые слова: морской порт, опыт ЕС, государственная помощь морским портам, финансирование инфраструктуры, модели портов.

Summary

Ziatina D. V. EU Countries Experience Regarding Financing of the Sea Ports Infrastructure. – Article.

The article is devoted to the analysis of the EU countries experience of the organization of the sea ports functioning. Special attention was given to the possibility and procedure of providing the state aid to the sea ports authorities. The main port operation models were presented which are treated as common for the EU sea ports, among which: Public Service Port, Tool Port, Private Service port, Landlord Port. Land Lord port model is highlighted as one of the most effective on the example of Belgian, German and Italian Ports. Approach of functions distribution between state, port authority and private operator was described in the framework of financing of development of port infrastructure.

Key words: sea port, EU experience, state aid to the sea port authorities, financing of infrastructure, port models.