

ЕКОНОМІКА І ПРАВО

УДК 338.47+330.522.2

С. ІЛЬЧЕНКО,
кандидат економічних наук
(Одеса)

ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ

Розглянуто питання формування законодавчо-правової бази щодо діяльності морських портів в Україні. Запропоновано зміни і доповнення до законопроекту “Про морські порти України”. Обґрунтовано доцільність трансформації морських портів у сучасні АТ на основі досвіду різних країн.

Світове господарство, інтернаціональні ринки – це сфера жорсткої конкурентної боротьби, для якої потрібні економічні сили, великий досвід, чітка організація. Транспортний сектор України на нинішньому етапі свого розвитку задовольняє лише базові потреби економіки й населення. Так, рівень безпеки, показники якості та ефективності перевезень, енергоефективність і технологенне навантаження на навколишнє природне середовище не відповідають сучасним вимогам. Безумовно, сьогодні Україна потребує оптимізації управління всіх ланок транспортного господарства. Перелік обґрунтувань цього є достатньо вагомим. Саме тому варто проаналізувати всі можливі альтернативи, тим більше, що світовий досвід демонструє різні варіанти вирішення цих проблем.

Метою статті є аналіз проекту Закону України “Про морські порти України” № 9712 від 16 січня 2012 р.¹ (далі – Проект Закону), а також деякі доповнення та коригування у Проект та інші законодавчі акти, спрямовані на докорінну зміну існуючої організаційно-правової форми діяльності і надання законодавчої можливості передання портової інфраструктури, яка використовується морськими портами на території України (за винятком стратегічної), підприємствам різних форм власності.

Варто нагадати, що першопрхідцем у частині глобальних перетворень у світі (у плані приватизації) стала Великобританія. Висновки Дж. Кнеппа, Генерального секретаря Національної профспілки працівників залізничного та морського транспорту Великобританії (RMT), були невтішними: “У результаті приватизації державні залізниці, які колись становили єдине ціле, виявилися роздібненими на більш як 100 самостійних компаній. В останній рік існування залізниць у формі державної власності субсидії на них... досягли 1 мільярда фунтів стерлінгів. До кінця першого року після приватизації ця цифра збільшилась удвічі – до 2,1 мільярда. 30000 із 120000 працівників пішли з галузі, таким чином, витрати, спричинені цим скороченням, лягли на державу. Компанії прагнуть, щоб персонал, який було скорочено, працював більш

¹ Див.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=9712&sk1=7.

тривалий час за ту саму плату, а якщо пощастить, то й за нижчу. Залізниця стала працювати гірше, виросли тарифи за проїзд”².

Дослідження, проведені міжнародними організаціями та викладені в документах UNCTAD³, свідчать, що найзначніші зміни відбулись у результаті здійснення трудової реформи. Переважну кількість об’єднань, які захищали інтереси працівників, було ліквідовано, 79% докерів втратили роботу, з них 19% хотіли працювати там же, але не отримали роботу, 55% знайшли її в іншому місці, а 25% змогли повернутися в порт, але вже на більш жорстких умовах. У Буенос-Айресі припинення підписання трудових угод призвело до 50-процентного скорочення людей, портові реформи в Австралії, Франції та Великобританії – до 40–60-процентного звільнення⁴.

Вивчення практики економічно розвинутих держав (Німеччини, Франції, Японії та ін.) свідчить про те, що головна магістральна мережа та базова частина основних фондів інфраструктури залишаються у власності держави, а приватні перевізні компанії орендують залізничні колії, які перебувають у власності та прямому віданні держави. У США, навпаки, вантажними перевезеннями займаються приватні компанії, що володіють інфраструктурою, а пасажирськими (які, переважно, є збитковими) – компанія “AMTRAK”, яка отримує державні дотації та використовує шляхи приватних компаній на умовах оренди, оскільки має тільки одну спеціалізовану швидкісну магістраль Північно-Східного коридору. Німеччина зробила залізницю АТ, держателем 100% акцій яких є держава, що впливає на управління залізничним транспортом через Федеральне бюро залізниць (ЕВА)⁵.

Основні морські порти у Франції, відповідно до Конституції, є державною власністю і перебувають під контролем державних адміністративних органів. При цьому 7 найбільших портів (здійснюють 90% сумарного вантажообороту) є автономними і мають особливий юридичний статус. Ці державні установи фінансово незалежні, проте контроль здійснюється державою – Адміністративною радою на чолі з директором, який призначається Радою Міністрів. Міністр економіки, фінансів та зовнішньої торгівлі щороку затверджує програму та суми витрат, які пропонує автономний порт.

В Японії морські порти, яких налічується 1088, не є такими в традиційному розумінні – функції портових господарств було включено безпосередньо у виробничий процес, що привело до формування великих прибережних індустріальних зон, управління якими поряд з державним сектором здійснює і приватний, особливо при обслуговуванні контейнерних вантажів.

У США території великих портів і причальних споруд перебувають у власності штатів та їх приватизація не планується. Усі види діяльності, які пов’язані з обробкою вантажів та суден, виконуються приватними компаніями, які орендують територію та причальний фронт на тривалий період. Порти не отримують від держави ніяких дотацій, але водночас звільнені від сплати по-

² Див.: Кнэпп Дж. О “пользе” конкуренции (<http://antikotler.ru/index.php?page=privatizatsiya-britanskih-zhd>).

³ Див.: Review of Maritime transport 2008 (http://www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf).

⁴ Див.: Report of International Labour Organization, 1996.

⁵ Див.: Доклад “Управление транспортом в экономически развитых странах мира”. Федеральное агентство образования России, 2009 г.

датків. Дирекція портів призначається адміністрацією штатів. Крім того, управлінням морським транспортом займаються різні комісії при Конгресі США, які виражають та захищають інтереси різних суспільних груп приватного капіталу, і Національна морська рада, основне завдання якої – забезпечити найбільш ефективний спосіб транспортування стратегічних вантажів США.

Загальносвітові тенденції є такими, що приватна власність превалює в автомобільному транспорті. З огляду на його важливе економічне та соціальне значення, всі промислово розвинуті країни створили централізовані органи управління ним⁶.

Вибір Україною найбільш жорсткої та економічно недоцільної форми – повної приватизації майнових комплексів морських портів, а також їх повний або дрібними частинами (що становить ще більшу загрозу) продаж – не є економічно і стратегічно доцільним. Разом з тим даний законопроект і пов'язані з ним законодавчі акти, крім зазначених принципово важливих питань, мають ряд різночитань і спірних формулювань.

Так, у розділі III, ст. 15, п. 1/15 Проекту Закону як мету створення Адміністрацій морських портів України вказано “забезпечення рівних і конкурентних умов ведення господарської діяльності та отримання послуг у морському порту”, але вже в розділі IV, ст. 18, п. 5 ідеться про те, що “Адміністрація морських портів України не має права перешкоджати або втручатися в діяльність суб'єктів господарювання (крім випадків, передбачених законом), а також встановлювати для них умови діяльності, що погіршують їхнє становище порівняно з іншими суб'єктами господарювання або порушують їхні права та законні інтереси”. Отже, постає питання про створення механізмів виконання покладених на Адміністрацію функцій, тобто про те, яким чином забезпечуватимуться рівні конкурентні умови.

Те саме ми бачимо і в розділі IV, ст. 18, п. 4, де визначено діяльність суб'єктів господарювання різних форм власності і на портових операторів покладено зобов'язання сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти дій, які можуть справляти негативний вплив на конкурентне середовище в морському порту. І у ст. 20, п. 1/4 цього самого розділу зазначено “...забезпечення рівного доступу до послуг, що надаються в морському порту”. Однак, що зможе зробити Адміністрація, якщо до порту прийде вантажовласник як приватний суб'єкт господарювання, основне завдання якого – за жодних умов не допустити появи конкурентних вантажів на території морського порту. Ми вважаємо, що для згладжування негативних наслідків цієї ситуації у Проекті Закону та інших, пов'язаних з ним регламентуючих документах, слід встановити процедуру запобіжних дій. Більше того, вказаним статтям суперечить і розділ V, ст. 26, п. 2, де закладено механізм, який дозволяє обійти конкурсні засади, зазначені у розділі V, ст. 25, п. 3.

У ст. 19 перелічено послуги, що надаються в морських портах. З метою конкретизації було б доцільно перелік термінів у розділі I, ст. 1 доповнити визначеннями понять “послуга” або “послуга, що надається в морському порту”, “спеціалізована послуга” (розділ IV, ст. 21, п. 2). У ст. 21, пп. 1 і 2 йдеться про тарифи на спеціалізовані послуги, які встановлює Кабінет Міністрів Укра-

⁶ Див.: Г о н ч а р о в В. В. В поисках совершенства управления: Руководство для высшего управленческого персонала. М., МП “Сувенир”, БГ, 2002, 408 с.

їни. Відповідно до законопроекту, регулюванням тарифів на спеціалізовані послуги займається Національна комісія регулювання транспорту (НКРТ). Але і проект Закону “Про Національну комісію регулювання транспорту України”⁷ у ст. 6 та 7, і Закон України “Про природні монополії”⁸ у розділі III, ст. 12 і 13 і для НКРТ, і для Національної комісії регулювання природних монополій визначають одні й ті самі функції – формування цінової політики. Звідси виникають запитання: по-перше, яким чином передбачається реалізовувати поставлені завдання і досягати погодженості при їх виконанні; по-друге, жоден з відповідних документів не відповідає на запитання, які саме послуги морських портів називаються спеціалізованими; по-третє, яким чином Національні комісії планують виконувати свої функції і завдання, які суперечать один одному (сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках і встановлення тарифів, зборів і платежів), у відношенні до суміжних ринків транспортних послуг, перш за все, до міжнародних перевезень пасажирів і вантажів, які в усьому світі становлять висококонкурентні ринки.

У ст. 22 Проекту Закону, яка присвячена портовим зборам, встановлюється порядок їх формування та витрачання. При цьому виникає дуже цікава ситуація, за якої ні визначення розмірів (хоча б деяких), ні встановлення порядку їх формування, ні їх використання на свій розсуд (теж хоча б деяких) не належать до компетенції Адміністрації порту, а покладені на НКРТ (розділ IV, ст. 22, п. 2). Тобто, попри те, що у ст. 15, де вказано мету утворення Адміністрації, та в п. 13, в якому за нею закріплено “стягнення та цільове використання портових зборів”, вона цієї функції фактично позбавлена, оскільки на практиці діє жорстка директивна система розподілу портових зборів та контролю над ними. Крім того, не зрозуміло, яким чином друга сторона – підприємства та компанії недержавної форми власності – може бути захищена від безконтрольного та необгрунтованого підвищення портових зборів. Ще більше запитань викликає розділ V, ст. 27, п. 3, де зазначено, що “...джерелами компенсації інвестицій (внесених суб’єктами господарювання різних форм власності) у стратегічні об’єкти портової інфраструктури можуть бути портові збори”, що принципово не вірно та суперечить п. 13 цього самого законопроекту.

У розділі V, ст. 23, п. 1 написано: “майно, що використовується при здійсненні діяльності у морському порту, може перебувати у державній, комунальній та приватній власності”. Категорія “майно” викликає ряд запитань і може трактуватися по-різному, оскільки у ст. 1 немає чіткого визначення цього терміна і під ним можна розуміти будь-які об’єкти, в тому числі й стратегічної портової інфраструктури, що суперечить положенням ст. 23, п. 2 даного Проекту Закону. У світовій портовій практиці виокремлюють *інфраструктуру* порту, до якої відносять підхідні канали, берегозахисні споруди, хвилелами, дамби, причали, пірси, прилеглі території, залізничні та автомобільні портові шляхи тощо. При цьому в розвинутих державах ці об’єкти здебільшого перебувають у власності держави, яка здійснює інвестування в їх розвиток. У разі створення таких об’єктів за допомогою недержавних інвестицій повинні за-

⁷ Див.: http://www.mtu.gov.ua/uk/alias_50/22822.html.

⁸ Див.: Закон України “Про природні монополії” (щодо діяльності на суміжних ринках) № 8358 від 7 лютого 2012 р. (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=8358&skl=7).

стосовуватися різні концесійні механізми; після завершення строку концесії об'єкти переходять до державної власності і надалі їх можна використовувати, наприклад, на основі договорів оренди. До складу *суперструктури*⁹ входять переважувальне обладнання всіх видів та призначень, склади тощо, тобто все обладнання, за допомогою якого здійснюються виробничі процеси в порту. Об'єкти суперструктури можуть бути в державній, приватній, колективній і змішаній формах власності. Останнім часом в окрему групу технічних засобів виділяють *інфоструктуру*, до якої включають засоби передання інформації. З огляду на те, що порти стають великими інформаційними центрами в системі міжнародної торгівлі, питанням складу інфоструктури та фінансування деяких її елементів слід приділити окрему увагу. Ми вважаємо за доцільне ввести до переліку термінів Проекту Закону поняття “суперструктура” та “інфоструктура”, які повністю відповідають світовим традиціям і досвіду, і чітко визначити, що саме в морському порту може перебувати в державній, комунальній та приватній формах власності.

Питання викликає і ст. 24, де у п. 2 зазначено, що “штучно створені земельні ділянки перебувають у державній власності та можуть надаватись у користування, у тому числі в довгострокову оренду”. У розділі VI, п. 4 “Внесення змін до Земельного кодексу України”¹⁰, ст. 58 “Про землі водного фонду” доповнена пунктом “г” – “штучно створеними земельними ділянками в межах акваторії морських портів”, але вже у ст. 59, п. 1 цього ж кодексу “Про право власності на землі водного фонду” вказано, що землі водного фонду можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Крім того, сьогодні існує Проект Закону України “Про ринок земель”, де у ст. 9 визначено, що, по-перше, “продаж земельних ділянок державної власності (права на їх оренду) разом з розташованими на них об'єктами, які підлягають приватизації, здійснюється державними органами приватизації відповідно до вимог законодавства про приватизацію”, а по-друге, “рішення державного органу приватизації про продаж об'єкта приватизації, про внесення земельної ділянки державної власності до статутного капіталу господарського товариства є підставою для розроблення документації із землеустрою”. Принциповим є і розділ I, ст. 5, п. 2г Закону України “Про приватизацію державного майна” № 2163-ХІІ від 4 березня 1992 р. (зі змінами і доповненнями), де подано перелік об'єктів загальнодержавного значення, які не підлягають приватизації: “...причали всіх категорій і призначень, причальні в портах і гідрографічні споруди, набережні причалів, захисні споруди”.

Відомо, що на території України, де функціонують 18 державних морських портів, відсутня така організаційно-правова форма, як АТ. У розділі V, ст. 25, п. 2, п/п 1 і 3 написано: “...акції публічних акціонерних товариств, утворених у процесі корпоратизації” та “...акції (частки, паї), що належать державі у статутному капіталі господарських товариств, утворених на базі єдиних майнових комплексів”¹¹; п. 3 цієї самої статті також виглядає, м'яко кажучи, дивно, оскільки в Україні відсутня законодавча процедура перетворен-

⁹ Див.: Чекаловець В. І., Олєфір І. М., Пустовіт О. Г. Реструктуризація портового господарства України: проблеми, принципи та основні напрямки. “Економіст” № 2, 2004, с. 42–45.

¹⁰ Див.: Земельний кодекс України (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>).

¹¹ Див.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=9712&skl=7.

ня морських портів у такі товариства. Пропонуємо виокремити це питання і доповнити Проект Закону розділом, в якому треба визначити етапи та механізм проведення таких заходів.

Слід підкреслити, що відсутня і така важлива стаття, як “Суб’єкти господарювання, що проводять господарську діяльність у морському порту”. Ми вважаємо, що цю статтю потрібно внести до Проекту Закону і передусім визначити перелік можливих суб’єктів, а тільки тоді – їх права та обов’язки. Звертаємо увагу, що в чинному законодавстві, на якому ґрунтується поданий Проект Закону, суб’єкти, які можуть бути допущені до процесу перетворення державного підприємства на підприємство іншої форми власності, фактично обмежуються лише державними установами та їх представниками. Наприклад, відповідно до ст. 8, п. 1 Закону України “Про приватизацію державного майна” покупцями об’єктів приватизації можуть бути “громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства..; юридичні особи інших держав”. Сьогодні офіційна частка заробітної плати в кінцевій ціні продукції в Україні становить близько 7% (для порівняння, в європейських країнах – приблизно 30%), тобто завдяки дешевій українській робочій силі надприбутки отримують передусім іноземні компанії. Крім того, існує загроза скуповування українських підприємств з метою штучного виведення з ринків українського виробника. Дуже яскраві приклади демонструє транспортна галузь – достатньо згадати найпотужніші суднобудівні заводи та ознайомитися з їх сучасним станом. Ураховуючи стратегічне значення морських портів, доцільно визначити не тільки можливих суб’єктів господарювання всіх форм власності, але й встановити їх відповідні права та обов’язки.

У розділі III, ст. 13, п. 1/7 Проекту Закону написано, що державні органи в рамках своїх повноважень повинні забезпечувати рівний доступ до послуг, що надаються в морських портах. Але цієї формальної сентенції навряд чи буде достатньо в запропонованих умовах роботи портів. З метою чіткого визначення всього механізму забезпечення дійсно рівного доступу пропонуємо розробити та прийняти “Положення про порядок допущення користувачів до постійного обладнання”, тобто терміналів, шляхів сполучення, причалів.

Відомо, що в діяльності портів, яка є прибутковою, можна умовно виділити декілька складових – основну діяльність, промислове виробництво, капітальне будівництво, торгівлю, громадське харчування, підготовку кадрів і проектно-дослідну роботу. Сьогодні порти сформовані як цілісні майнові комплекси, де питання розвитку всього підприємства, всіх його складових вирішуються комплексно, і у випадку неналежної роботи або відсутності будь-якого з компонентів ітиметься про ефективність функціонування інших. Як і ким здійснюватиметься такий комплексний розвиток, чи є баланс інтересів усіх сторін при організаційних перетвореннях? Яким чином при неналежному виконанні портових операцій запобігти безжалісній експлуатації портового обладнання “на знос”, у разі чого проблему розвитку порту ніколи не буде вирішено?

У Проекті Закону в переліку повноважень, які покладені на представників органів державної влади, жодного пункту не присвячено наданню суспільно значущих послуг. Відкритими залишаються питання неприбуткових видів діяльності, функціонування всієї соціальної інфраструктури – дитячих садків,

таборів і баз відпочинку, санаторіїв і програм оздоровлення працівників морських портів та їх сімей. Звертаємо увагу, що, попри всі наведені проблеми, найбільш уразливим моментом може стати саме становище працівників цих підприємств. Відомо, що одним з першочергових завдань будь-якого господарюючого суб'єкта, а також держави в цілому, є забезпечення гідних умов праці. Але в зазначеному Законі України “Про приватизацію державного майна” у розділі 4 “Соціальні питання приватизації” у ст. 26 порушується лише питання про звільнення найманих працівників, при цьому роботодавцю заборонено це робити протягом 6 місяців, після чого він з легкістю може знайти привід для звільнення на законних підставах. Уже є новий проект Трудового кодексу, в якому тільки 5 статей присвячено відповідальності роботодавця і 20 – відповідальності найманого працівника. Роботодавець має можливість на власний розсуд збільшувати робочий день, відсутні чіткі норми встановлення та оплати понаднормової праці, дуже сумнівно виглядає процедура прийняття рішень комісії з трудових спорів тощо. Тобто про захист працівників і не йдеться; підприємець, якого цікавить, передусім, прибуток, має законодавче підґрунтя для максимальної експлуатації своїх підлеглих, що може стати вагомою причиною соціального напруження. У розглядуваному Законі треба ввести положення про обов'язкове забезпечення гідних умов праці, відпочинку та оздоровлення працівників підприємств будь-якої форми власності, розташованих, зокрема, на території морського порту.

Щоб розв'язати деякі сучасні проблеми, перевести існуючий механізм функціонування та структуру господарської системи в якісно новий вимір, розділити функції управління та господарювання, підвищити конкурентоспроможність, пропонуємо провести акціонування підприємств з наданням державі (можливо, тільки на перших етапах) 100-процентного або контрольного пакету акцій.

Слід зауважити, що, крім безперечних переваг акціонерної форми бізнесу, на товариство покладається багато вимог – продукування певного обсягу прибутків, якісний менеджмент, ефективне управління корпоративними правами держави, прозорість ведення операцій та надання звітності, захист прав дрібних акціонерів, наявність у підприємства інвестиційної програми, забезпечення якісних умов праці найманих працівників та багато інших.

Отже, щоб реалізувати конкретну програму реформування, необхідно сформулювати умови, яких слід дотримуватись, розробити загальні правила господарювання, які регламентуватимуть діяльність будь-якого корпоративного суб'єкта, а це в сучасних умовах дуже важко. Так, розпочинаючи корпоратизацію, українські підприємства керуються Методикою оцінки майна портів № 1891 від 10 грудня 2003 р., затвердженою Кабінетом Міністрів України. Слід зауважити, що для корпоратизації портів ця методика є непринятною, оскільки поняття оцінки бізнесу не можна зводити тільки до вартості його майна, необхідно також оцінювати імідж компанії, технології, конкурентні переваги, матеріальні та нематеріальні активи. Отже, вартість майнових активів потрібно коригувати на вартість гудвила, під яким розуміють ділову репутацію підприємства, його нематеріальний актив, вартість якого створюється завдяки управлінській майстерності, позиціям на ринку, успішному впровадженню нових технологій тощо.

Висновки

Остаточне рішення про приватизацію (повну або часткову) майна державних морських портів бажано приймати з урахуванням викладених обставин, сформувавши науково та економічно обгрунтовану комплексну програму їх роздержавлення, визначивши цілі та результати, яких потрібно досягти, а також умови, яких необхідно дотримуватись, а саме:

- прозорість і справедливість проведення торгів;
- забезпечення рівного доступу до портової інфраструктури та мультимодальних мереж;
- невтручання держави в економічну діяльність підприємців;
- гарантована безпека для людей та вантажів;
- чітко визначена роль державної Адміністрації;
- відрегульовані митні процедури;
- відсутність корупції.

Виходячи з цього ми пропонуємо провести роздержавлення державних підприємств таким чином.

Перший етап – підготовчий, у рамках якого органи виконавчої влади повинні розробити систему заходів з підтримки вітчизняних підприємств морського транспорту з максимальним урахуванням інтересів усіх сторін; створити прозорий, зрозумілий і науково обгрунтований економічний механізм.

Другий етап – корпоратизація морських портів із збереженням 100-процентного пакету цінних паперів у власності держави на 3–5 років, що дозволить завершити формування збалансованого нормативно-правового поля, створить умови і надасть гарантії ефективного ведення господарства.

Третій етап – обмеження роздержавлення шляхом збереження контрольного або блокуючого пакету акцій підприємства у власності держави і закріплення часткової участі акціонерів, тобто законодавчо дозвільний процент одноособового придбання акцій АТ та володіння ними з метою запобігання появі мажоритарних акціонерів і можливого монопольного впливу на прийняття рішень.

Четвертий етап – початок повної приватизації малоефективних об'єктів, що надасть можливість для належного фінансування і підвищення рівня їх виробництва, створить підґрунтя для поліпшення соціальної сфери у першу чергу депресивних територій, оскільки у більшості випадків історично ці підприємства – містоутворюючі, дозволить вирішити багато поточних проблем у роботі транспортних підприємств.

П'ятий етап – проведення повної приватизації, основні цілі якої – виведення підприємств з адміністративного підпорядкування міністерству, самостійне формування і затвердження товариством планів виробничого та соціального розвитку, залучення додаткових істотних джерел фінансування соціально-економічних заходів.

Тільки такий підхід забезпечить збереження потенціалу портового комплексу України та ефективне входження портів у європейські транспортні мережі.

Стаття надійшла до редакції 13 лютого 2012 р.