

УДК 351.711.553.4(477)

**ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РОЗВИТКОМ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ**

ІВАНОВ Г. С.,
здобувач ступеня кандидата наук з
державного управління,
Донецький державний університет
управління (м. Маріуполь)

У статті узагальнено порядок формування та ключові складові системи стратегічного управління розвитком морських портів України; запропоновано підхід до визначення поняття концепції розвитком морських портів України, який враховує потребу забезпечення комплексного розвитку та підвищення конкурентоспроможності морських портів України у складі транспортної і виробничої інфраструктури країни, міжнародної транспортної інфраструктури, регіональних господарських комплексів, а також у якості економічно незалежних суб'єктів господарювання; розроблено концепцію державного управління розвитком морських портів України, відмінною рисою якої є її ієрархічна побудова із виділенням п'яти рівнів, які відповідають етапам осмислення проблеми і концептуалізації підходу до її вирішення.

Ключові слова: концепція державного управління, морський порт, стратегічне управління, державна політика, структурні принципи, механізм державного управління.

В статье обобщен порядок формирования и ключевые составляющие системы стратегического управления развитием морских портов Украины; предложен подход к определению понятия концепции развития морских портов Украины, учитывающий необходимость обеспечения комплексного развития и повышения конкурентоспособности морских портов Украины в составе транспортной и производственной инфраструктуры страны, международной транспортной инфраструктуры, региональных хозяйственных комплексов, а также в качестве экономически независимых субъектов хозяйствования; разработана концепция государственного управления развитием морских портов Украины, отличительной чертой которой является её иерархическое построение с выделением пяти уровней, соответствующих этапам осмысления проблемы и концептуализации подхода к ее решению.

Ключевые слова: концепция государственного управления, морской порт, стратегическое управление, государственная политика, структурные принципы, механизм государственного управления.

The article summarizes the order of formation and key components of the strategic management system of sea ports development of Ukraine; the approach to the definition of the concept of public administration by sea ports development of Ukraine is proposed, taking into account the need for integrated development and enhancement of the competitiveness of Ukrainian

sea ports as part of the transport and industrial infrastructure of the country, international transport infrastructure, regional economic complexes, as well as economically independent business entities; the concept of public administration by sea ports development of Ukraine has been developed, the distinguishing feature of which is its hierarchical construction with the allocation of five levels, which correspond to the stages of comprehension of the problem and the conceptualization of the approach to its solution.

Keywords: *concept of public administration, sea port, strategic management, state policy, structural principles, mechanism of public administration.*

Постановка проблеми. Наукові та прикладні проблеми окреслення сфери стратегічного управління розвитком морських портів України (далі – МПУ) є надзвичайно складними і комплексними, які потребують системного підходу до формування цілей і завдань такого управління розвитком об'єктів, що представляють собою, з одного боку, господарюючий суб'єкт, а з іншого – є частиною виробничої і транспортної інфраструктури країни. З огляду на це виникає необхідність у першочерговій розробці концептуального підходу, який би визначав ключові засади формування системи державного управління у цій сфері, способи реалізації ефективної державної політики, шляхи створення правових та інституційних передумов розвитку МПУ, а також забезпечував єдине розуміння принципів, цілей, напрямів державного регулювання розвитку МПУ. На сьогоднішній день вбачається неможливим констатувати наявність такого системоутворюючого документу, а також зважаючи на стан та суттєві проблеми розвитку МПУ, актуальності набувають наукові розробки щодо формування концепції державного управління розвитком МПУ.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню різних аспектів державного управління розвитком МПУ присвячено праці таких вітчизняних та закордонних вчених, як А. Дем'янченко, Д. Зятіна, Ю. Корнеєв, К. Михайличенко, А. Мишко, А. Петров, О. Подцерковний, І. Примачок, А. Сергєєв, К. Трунін, С. Чен, а також О. В. Собкевич, К. М. Михайличенко, А. В. Шевченко, В. М. Русан, Є. В. Белашов [1]. Разом з тим, незважаючи на різноплановість існуючих досліджень, потребують подальшого опрацювання наукові питання щодо обґрунтування напрямів оптимізації державного управління розвитком МПУ, зокрема, обґрунтування концепції державного управління розвитком вітчизняних морських портів як фундаментального базису для удосконалення механізмів державного управління МПУ.

Мета статті – розробка наукового підходу до формування концепції державного управління розвитком морських портів України.

Виклад основного матеріалу досліджень. У дослідженні колективу авторів [1, с. 60] зазначено, що розвиток портової галузі як високотехнологічного, ефективно працюючого, комерційного сектору ТДК України забезпечуватиметься, зокрема, завдяки здійсненню таких комплексних заходів підтримки, як розроблення чіткої стратегії розвитку портової галузі України, удосконалення системи управління морськими портами. У 2013 році Кабінетом Міністрів України було затверджено Стратегію розвитку морських портів України на період до 2038 р. [2], проте через ряд протиріч, серед яких ключовими є розбіжності з іншими суміжними у галузевому розрізі

стратегічними документами розвитку, неврахування положень Угоди про асоціацію з ЄС, відсутність чітко визначених шляхів регулювання, а також недоліки, властиві стратегічному державному управлінню в країні в цілому, зокрема, відсутність конкретних відповідальних осіб, системи мотивації вчасного виконання визначених цілей та завдань, а також відповідальності за невиконання.

Проведений у попередніх дослідженнях аналіз особливостей розвитку морських портів України як об'єкта державного управління дозволив дійти висновку, що формування системи стратегічного управління розвитком МПУ має передбачати: визначення цілей і завдань стратегічного управління розвитком МПУ в системі стратегічних орієнтирів розвитку держави; обґрунтування концептуальних засад стратегічного управління МПУ на основі визначення системи принципів і диференціації економічних методів управління; удосконалення правових засад управління розвитком МПУ; обґрунтування механізму реалізації стратегічного управління розвитком морських портів України на основі чіткого поділу повноважень між центральними, регіональними і галузевими органами управління.

Для досягнення комплексності та узгодженості розробки системи стратегічного управління розвитком МПУ доцільною є розробка відповідної концепції, яка в визначала керівні положення для реформування існуючої системи.

Концепція державного управління розвитком морських портів України розглядається в контексті даного дослідження як система поглядів, підходів, які визначають основний напрям, стратегію і тактику дій держави щодо забезпечення комплексного розвитку та підвищення конкурентоспроможності МПУ у складі транспортної і виробничої інфраструктури країни, міжнародної транспортної інфраструктури, регіональних господарських комплексів, а з іншого боку – економічно незалежних суб'єктів господарювання.

Наукова думка не пропонує наразі обґрунтованої узагальненої структури концепції у поданому вище розумінні. Вважаємо за доцільне її ієрархічну побудову з виділенням п'яти рівнів, які відповідають етапам осмислення проблеми і концептуалізації підходу до її вирішення: методологічного, цільового, методичного, інструментального й організаційного (рис. 1).

На методологічному рівні запропонованої концепції мають бути представлене теоретичне підґрунтя репрезентованої системи поглядів та проведений методологічний синтез основоположних ідей визначених базових теорій, течій і шкіл у сфері державного управління, менеджменту, економіки, а також принципи їх реалізації, які, виходячи з результатів теоретичного аналізу, а також з урахуванням переваг і можливостей, недоліків і загроз стратегічного розвитку морських портів України, виявлених факторів впливу на цей процес, запропоновано оновити в частині структурних принципів і розкрити наступним чином.



Рис. 1. Концепція державного управління розвитком морських портів України

Джерело: розроблено автором

До структурно-цільових віднесені принципи:

– цільової визначеності, під якою розуміється наявність цілей стратегічного розвитку морських портів в структурі «дерева цілей» Стратегії соціального й економічного розвитку України (на галузевому і регіональному рівнях);

– узгодженості комплексу цілей, що передбачає несуперечливість, розмежування і взаємне доповнення цілей стратегічного розвитку морських портів на національному, галузевому і регіональному рівнях.

До групи структурно-функціональних включені принципи:

– функціональної переорієнтації, що передбачає поступовий перехід від забезпечення прямого управлінського впливу на стратегічний розвиток морських портів до його регулювання і координації;

– функціонального делегування, тобто, розширення участі у процесі здійснення функцій державного управління недержавних організацій.

Структурно-організаційні принципи:

– гнучкості, що передбачає можливість «рухливості» елементів організаційної структури як профільного міністерства, так і ДП «Адміністрація морських портів України» залежно від реалізації структурно-цільових і структурно-функціональних принципів державного управління розвитком МПУ.

– адаптивності, тобто, забезпечення можливості реагувати на зміни зовнішнього середовища та впроваджувати наукомісткі технології управління, виробництва і надання послуг вітчизняними морськими портами.

До групи структурно-процесуальних віднесені принципи:

– процесуальної оптимізації, який передбачає поступову трансформацію функціональної структури програмно-цільового управління на функціональну структуру проектно-програмно-цільового управління, чого потребує реалізація структурно-функціональних принципів;

– конкурентності, який означає допустимість конкурентного відбору органів управління морськими портами (державних і приватних) на основі критерію ефективності і результативності.

Оновлена система принципів виступає базисом концептуалізації державного управління стратегічним розвитком морських портів України. Законодавче підґрунтя при цьому складають: Конституція України [3], Закони України «Про морські порти України» [4], «Про транспорт» [5], «Про природні монополії» [6], Кодекс торговельного мореплавства України [7], Податковий кодекс України [8] та інші нормативно-правові акти, самостійні та прийняті відповідно до наведених.

На базі сформованого теоретико-методологічного підґрунтя має бути сформульовано вихідне концептуальне положення державного управління розвитком МПУ, яке, з огляду на результати проведеного раніше теоретичного й емпіричного аналізу, може бути сформульовано наступним чином: забезпечення якісних трансформацій і кількісного зростання показників діяльності МПУ в довгостроковій перспективі як елементу транспортної інфраструктури і морегосподарського комплексу України в якості окремої галузі національного господарства шляхом підвищення конкурентоспроможності МПУ на основі реформування системи державного управління морським транспортом, прискорення інтеграції в європейську транспортну мережу, техніко-технологічного оновлення, розвитку інноваційних форм і засобів управління портовою діяльністю. Вихідне концептуальне положення є перехідною ланкою між методологічним і цільовим рівнями концепції.

На методичному рівні поряд із загально прийнятими методами дослідження і реалізації державного управління розвитком МПУ представляються спеціальні методи, обумовлені об'єктно-предметною сферою даного дослідження. Методи державного управління розвитком МПУ повинні

бути диференційовані за типом взаємодії між органами державного управління і суб'єктами портової діяльності (суб'єкт-об'єктна або суб'єкт-суб'єктна взаємодія), що зумовлює особливості застосування інструментів і важелів державного впливу на розвиток МПУ, які представлені на інструментальному рівні концепції.

Організаційний рівень представляє способи, методи, процедури, механізм взаємодії органів державного управління і місцевого самоврядування з суб'єктами портової діяльності усіх форм власності.

Основними формами реалізації функції державного регулювання розвитку морських портів України має виступати нормативно-правове регулювання у сферах, які належать до компетенції Міністерства інфраструктури України. При цьому нормативно-правові акти (накази, правила, положення, інструкції, порядки, рішення тощо), які видаються органами державної влади зі спеціальним статусом, (зокрема Міністерством інфраструктури України), хоча і видаються у межах компетенцій, але їх дія може виходити за межі суто відомчих питань і стосуватися досить широкого кола осіб. Однак, повноваження Міністерства інфраструктури України щодо розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції, забезпечують можливість реалізації державної політики у сфері морського та річкового транспорту, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури морського та річкового транспорту, забезпечення безпеки судноплавства та інших питань на рівні законів і підзаконних актів вищого статусу (постанови Верховної Ради України та укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України).

Одними з найважливіших елементів нормативно-правового регулювання розвитку морських портів України мають стати стандарти і технічні вимоги як нормативні акти. Перші покликані встановлювати для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо портової діяльності чи її результатів, і спрямовані на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у цій сфері, а другі – встановлювати технічні вимоги, яким повинна відповідати продукція, процес або послуга, що надаються учасниками портової діяльності, і визначати процедури, за допомогою яких може бути встановлено, чи дотримані такі вимоги [9]. Таким чином, Міністерство інфраструктури України має розширити діяльність щодо перевірки, перегляду і скасування стандартів в галузі транспорту, забезпечення населення об'єктами інфраструктури транспорту; стандартів у сфері автомобільного транспорту; стандарту щодо берегових систем забезпечення і контролю безпеки судноплавства в територіальному морі та на внутрішніх водних шляхах, в яких об'єктами стандартизації виступають матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність; правила, процедури, функції, методи, діяльність чи її результати, включаючи продукцію, персонал, системи управління; вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування тощо. Стандарти і нормативно-технічні вимоги складають основу сертифікації як процедури, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям,

персоналу встановленим законодавчим вимогам. Щодо експортної продукції, послуг і робіт, що виконуються морськими портами, використовуються міжнародні і національні стандарти інших країн, що є дієвим інструментом підвищення конкурентоспроможності вітчизняних морських портів.

В умовах чіткого розмежування адміністративної і комерційної діяльності органів управління морським портом особливого значення набувають такі важелі державного регулювання розвитку морських портів України, як: бюджетно-фінансова політика, інвестиційно-інноваційна політика, економічна політика, транспортна політика, кластерна політика України.

Інструменти прямого економічного регулювання розвитку морських портів України в межах фінансово-бюджетної політики України (прямі бюджетні витрати, бюджетні дотації, бюджетні субсидії) можуть використовуватися лише для забезпечення реалізації стратегічних напрямів економічного розвитку України і середньострокових стратегічних напрямів розвитку її окремих регіонів в частині фінансування капітальних вкладень у розвиток портової інфраструктури (модернізація, ремонт, реконструкція, будівництво), а також з метою забезпечення її інноваційного характеру (виконання фундаментальних і прикладних НДДКР, технічної експертизи проектів, оцінки можливостей патентування результатів проведення НДДКР, інженерних консультацій і т. ін. в межах пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні) і кадрового супроводження (підготовка кадрів вищої кваліфікації у сфері морського транспорту і портової діяльності за державним замовленням тощо).

Інструменти непрямого економічного регулювання розвитку морських портів України (податкові пільги, податкові кредити, амортизаційна політика) повинні отримати більш широкий спектр застосування, зокрема в частині:

- інвестиційного податкового кредитування при інвестуванні у портове обладнання, устаткування;
- пільгового кредитування малих і середніх підприємств (МСП), що вкладають кошти у модернізацію, технологічне оновлення виконуваних робіт і послуг, заходи з енергозаощадження;
- пільгового кредитування МСП, які вступають в промислову кооперацію з іншими підприємствами (при формуванні промислових кластерів на основі морських портів України);
- розвитку системи страхування кредитів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На сучасному етапі розвитку України актуальності набуває проблема відновлення позицій країни як морської держави та підвищення конкурентоспроможності вітчизняних морських портів. Суттєвою перешкодою для розвитку морських портів України є відсутність дієвої системи державного стратегічного управління та, як наслідок, неефективність державної політики в цілому. З огляду на це, а також з урахуванням міжнародного досвіду, положень Угоди про асоціацію з ЄС, а також напрацювань у сфері стратегічного управління, в дослідженні доведена необхідність формування концепції державного управління розвитком морських портів України, відмінною рисою якої є її ієрархічна побудова з виділенням п'яти рівнів, які відповідають етапам осмислення проблеми і концептуалізації

підходу до її вирішення: методологічного, цільового, методичного, інструментального й організаційного. Такий підхід дозволяє забезпечити трансформацію діяльності МПУ шляхом узгодженого реформування системи державного управління, врахування європейської практики, створення умов для впровадження інноваційних досягнень та, у підсумку, забезпечення комплексного розвитку і підвищення конкурентоспроможності морських портів України. В подальших дослідженнях доцільно більш детально розглянути окремі ключові аспекти державного управління МПУ, зокрема, правового, організаційного, методичного та ін. характеру.

Література:

1. Пріоритети державної морської політики у сфері функціонування та розвитку морегосподарського комплексу України: аналіт. доп. / О. В. Собкевич, К. М. Михайличенко, А. В. Шевченко, В. М. Русан, Є. В. Белашов. К.: НІСД, 2016. 72 с. (Сер. «Економіка», вип. 24).
2. Про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/548-2013-%D1%80>
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012 р. № 4709-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
5. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр>.
6. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.
7. Кодекс торговельного мореплавства України: Закон України від 23.05.1995 р. № 176/95-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/176/95-вр>
8. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. Про стандартизацію: Закон України від 05.06.2014 р. № 1315-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>.

At the current stage of development of Ukraine, the problem of restoring the position of the country as a naval state and increasing the competitiveness of domestic sea ports is becoming acute. A significant obstacle to the development of Ukrainian seaports is the lack of an effective system of state strategic management and, consequently, ineffectiveness of state policy in general.

Thus, the formation of a strategic management system for the development of the SPU should include: defining the goals and objectives of the strategic management of the development of the SPU in the system of strategic guidelines for the development of the state; substantiation of the conceptual foundations of strategic management of SPU on the basis of the definition of the system of principles and the differentiation of economic management methods; improvement of the legal basis for the management of the development of the SPU; substantiation of the mechanism of

implementation of strategic management of the development of sea ports of Ukraine on the basis of a clear division of powers between central, regional and sectoral government bodies.

In order to achieve the complexity and coherence of the development of the strategic management system for the development of the SPU, it is expedient to develop an appropriate concept that defined the guidelines for reforming the existing system.

The concept of public administration by the sea ports development of Ukraine is considered in the context of this study as a system of views, approaches that determine the main direction, strategy and tactics of the state's actions to ensure integrated development and increase the competitiveness of SPU in the composition of the country's transport and industrial infrastructure, international transport infrastructure, regional economic complexes, and on the other hand – economically independent business entities.

Scientific thought does not present a substantiated generalized concept structure in the above sense. We consider it expedient for its hierarchical construction with the allocation of five levels that correspond to the stages of comprehension of the problem and the conceptualization of the approach to its solution: methodological, target, methodological, instrumental and organizational.