



А. Г. Дем'янченко,  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри економіки та управління морським транспортом  
Азовського морського інституту  
Одеської національної морської академії

УДК 334.78, 658.11

## ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СТРУКТУР ВЛАСНОСТІ ТА УПРАВЛІННЯ В МОРСЬКИХ ПОРТАХ

*Проведено дослідження підходів до трансформації структур власності в морських портах і структур управління ними; представлено процес переходу від державної до приватної форми власності; розглянуто організаційно-правові форми портових корпорацій, а також досвід перетворень у великих світових портах.*

**Ключові слова:** модель власності, модель управління, порти.

Світові тенденції управління портами характеризуються розширенням механізму взаємодії приватного і державного капіталу. Уряд або місцева влада як власники портів активніше залучають приватних інвесторів для реалізації великомасштабних інфраструктурних проектів, надаючи суттєві гарантії і поступки. Мета партнерства — взаємна вигода: держава і регіони отримують економічні стимули і можливості розвитку, зростають податкові відрахування, зайнятість, розширюється соціальна інфраструктура; приватні підприємства мають можливість вільно займатися підприємницькою діяльністю з меншим ризиком. Основою такої взаємодії повинні бути інфраструктурні зміни — модель власності та модель управління.

Розробкою типологій моделей володіння власністю порту займаються в основному зарубіжні фахівці, так як до недавнього часу в Україні існували тільки державні портові підприємства та приватні термінали. При цьому найбільш часто обговорюється і використовується методика Світового банку [1], відповідно до якої підприємства групуються в чотири категорії — сервісний порт, порт-інструмент, порт-орендодавець, приватний порт — на основі права власності і повноважень для управління з основних розділів активів (земля, інфраструктура, суперструктура), а також сторони, які виконують вантажно-розвантажувальні роботи й обслуговування.

Однак такий підхід не є універсальним і на практиці повністю не реалізується, оскільки в реальності порти використовують гібридні моделі власності та управління, різні способи переходу від державної до приватної власності.

*Мета статті* полягає в дослідженні підходів до вибору і використання різних моделей власності, процесів перетворення і трансформації структур управління морськими портами.

Перехід від державної до приватної форми власності в портах описаний у роботах М. Брукс і К. Кулліна [2], які більше десяти років вивчали досвід управління портами в різних країнах (Китай, США, Великобританія, Франція, Австралія та ін.), трансформацію систем управління, перехід від повністю державної власності до державно-приватного партнерства і приватизації. Їх дослідження дозволили описати досить точно, яким чином змінюються елементи структур управління порту, як перетворюються повноваження і функції портових адміністрацій, профільних держорганів і приватних партнерів (табл. 1).



Таблиця 1

## Характеристика типів перетворень у портах

| Модифікація структур управління               | Децентралізація                               | Комерціалізація   | Корпоратизація  | Приватизація                                    |
|---|---|---|---|---|
| Зміна мети управління                         | Дотриманню інтересів місцевих органів влади   | Підвищення ефективності та відповідності                | Підвищення ефективності і відповідальності                  | Ефективність і конкурентна доцільність          |
| Зміна організаційної структури                | Так   | Так   | Так   | Так   |
| Створення юридичної особи                     | Ні  | Так, без акціонерного капіталу у вигляді держкомпанії   | Так, у вигляді корпорації (повністю або частково державної) | Так   |
| Контроль операційної діяльності та управління | Місцеві органи влади                          | Передається від уряду до портових адміністрацій         | Передається від уряду до портових адміністрацій             | Передається створеним органам управління портом |
| Право власності на існуючі капітальні активи  | Може бути передано на інший рівень управління | Не передається  | Зазвичай не передається                                     | Передається                                     |
| Право власності на нові капітальні активи     | Залежить від угоди                            | Залежить від угоди                                      | Розпоряджається нова юридична особа                         | Знаходяться у приватній власності               |
| Розподіл ризику                               | Залишається у держсекторі                     | Переходить на учасників угоди, якщо інше не передбачено | Переходить у приватний сектор                               | Переходить у приватний сектор                   |
| Право залучати позиковий капітал              | Іноді потрібне узгодження в уряді             | Так   | Так   | Так   |
| Право реалізувати активи                      | Потрібно узгодження уряду                     | Зазвичай обмежується в залежності від умов договору     | Зазвичай обмежується в залежності від умов договору         | Так   |

Описані типи перетворень не завжди йдуть послідовно, і практика показує, що ефективність управління портами залежить не від м'якості і черговості змін, а якості прийнятих рішень. Тільки у Великобританії і Новій Зеландії порти одночасно перейшли з державної у приватну власність. Майже усі найбільші світові порти були акціоновані (Роттердам, Сінгапур, Шанхай, Антверпен). А управління багатьма малими портами (у Франції, Канаді, США, Німеччині) передається місцевим органам самоврядування, надаючи можливість швидше приймати рішення і задовольняти локальні потреби регіонів.

Дослідження, присвячені процесу приватизації портів, що активно почався в 90-х рр. ХХ в., показали, що модель класифікації портів Світового банку занадто проста і не дає розуміння взаємодії адміністрації порту та державних органів, розподілу повноважень і завдань. Щоб прояснити цю проблему, в 2001 р. канадські вчені Р. Бальтазар і М. Брукс [3] на підставі робіт А. Бейрда [4] запропонували своєрідну матрицю розподілу функцій між портовими адміністраціями та урядовими органами залежно від типу управління та форми власності на активи і функцій, які виконуються портом (табл. 2).



Таблиця 2

## Матриця передачі функцій порту при різних типах управління

| Управління               | Регулюючі функції  | Функції порту   |   |
|--------------------------|--|---|---|
|                          |  | Як орендодавця  | Як оператора  |
| <b>Державне</b>          | — ліцензії та дозволи;<br>— безпека судноплавства;<br>— митне та прикордонне оформлення;<br>— моніторинг діяльності порту;<br>— захист суспільних інтересів;<br>— захист екології;<br>— визначення політики діяльності порту | — технічне обслуговування акваторії;<br>— маркетинг, стратегічне планування і розвиток;<br>— забезпечення конкуренції в порту;<br>— операції з землею | — обслуговування грузо- і пасажиропотоків;<br>— лоцманська проводка і буксирування;<br>— технічне обслуговування та ремонт;<br>— утилізація відходів;<br>— тактичний маркетинг;<br>— капітальне інвестування та розвиток інфраструктури |
| <b>Змішане</b>           |  |   |   |
| <b>державно-приватне</b> |  |   |   |
| <b>Приватне</b>          |  |   |   |

При цьому автори представили спільну модель, яку можна доповнити горизонтальними лініями для опису системи управління портами будь-якої країни. Однак проведений ними аналіз показав таке:

— у більшості суто державних портів присутній приватний капітал, представлений у різних формах, і відносини з ним оформлені різноманітними договорами;

— зазначені в матриці функції не завжди виконуються тими, за ким вони закріплені;

— у державних портах регулюючі функції і права порту як орендодавця зосереджені в держсекторі, а операційна діяльність повністю або частково переходить у приватний сектор, але жорстко регламентується портовими адміністраціями;

— при частковій приватизації або розширеній взаємодії державного і приватного сектора, як правило, в руки останнього йдуть оперативні функції і деякі зі сфери відповідальності порту як орендодавця;

— навіть у приватизованих портах держава зберігає за собою деякі регуляторні функції, що дозволяє не випустити з-під контролю стратегічно важливе підприємство.

Якщо ж узагальнити методики, запропоновані Світовим банком і А. Бейрдом, вдосконалені М. Брукс і К. Кулліаном, можна отримати п'ять комбінацій власності та управління [2]:

1) порт у повному володінні центрального державного органу, управляється і контролюється ним же;

2) портом володіє уряд, але управління передається місцевим органам самоврядування;

3) порт знаходиться в держвласності (національній, регіональній, муніципальній), але діє як корпорація;

4) використовується механізм державно-приватного партнерства, однак право власності залишається у держави;

5) порт знаходиться в приватній власності, управляється і контролюється незалежно від центральних органів влади, самостійно веде операційну діяльність, залучає фінансування, веде планування і розподіл прибутку.

Управління великим транспортним вузлом припускає наявність трьох структур:

— по-перше, органу, що володіє повноваженнями ставити стратегічну мету і займатися плануванням різних аспектів діяльності порту;

— по-друге, органу, що має право здавати в оренду або концесію майна порту, спільно з приватним інвестором реалізовувати інвестиційні проекти, укладати відповідні договори;



— по-третє, органу, який регулює операційну діяльність порту, який формує цінову політику і має можливість виконувати власні функції самостійно або передавати їх операторам терміналів.

Виходячи з того, хто виконує зазначені функції (державні органи або приватні інвестори), як вони розподіляються між портовими адміністраціями та стивідорами, яким законодавством регулюється їх діяльність, можна виділити такі категорії структур управління портами [5]:

1. Національний уряд у вигляді загальнодержавних портових адміністрацій.
2. Регіональний уряд у вигляді регіональних портових адміністрацій.
3. Муніципальна влада, що призначає своїх представників в органи управління портом.
4. Позавідомчі державні портові адміністрації або органи управління у вигляді нормативних підприємств.
5. Державні корпорації.
6. Приватні підприємства.

Перша і друга категорії характерні для централізованих структур управління портами, коли створюються державні портові адміністрації при Міністерстві транспорту, що відповідають за розробку національної політики в морській транспортній галузі, визначають тарифну політику, інвестиційну. На місцевий рівень свою владу вони передають регіональним або місцевим портовим адміністраціям, які реалізують основні напрямки державної стратегії шляхом ефективного та оптимального виконання поточних портових операцій. В Україні планується реалізувати саме таку концепцію управління портами, коли буде функціонувати Адміністрація морських портів України як загальнодержавний орган управління та Адміністрації портів, що відповідають за використання державного майна на місцях і регулювання поточної діяльності порту.

Широко застосовується у світових портах модель, що використовує муніципальних представників в органах управління. Наприклад, у порту Лос-Анджелес управління здійснюється Радою уповноважених представників (*Board of Harbor Commissioned*), що складається з п'яти осіб, обраних мером і міською радою на п'ять років. Консультуючим органом є структура міського повіреного, який стежить за дотриманням законності прийнятих рішень з управління портом. Безпосередньо функції управління виконує виконавчий директор, під чийм керівництвом знаходиться фінансовий підрозділ, управління активами, операційна діяльність, проектна, зв'язки з громадськістю. Однак фінансовий департамент і відділ аудиту звітують і несуть відповідальність за свої дії також і перед Радою уповноважених представників.

Корпоративні органи управління (нормативні портові адміністрації, державні або приватні корпорації) відрізняються відділенням функцій володіння від функцій управління. Тим не менш, у різних країнах процес корпоратизації в портах набуває певні особливості. У порту Роттердам акціонерний капітал розподілився між муніципалітетом міста й урядом Нідерландів (відповідно 70 % і 30 %). З метою набуття незалежності і свободи в прийнятті рішень порт Антверпен у 1997 р. також став корпорацією, акціонером якого є муніципалітет. У китайському порту Шанхай єдиним органом управління залишалася державна портова адміністрація аж до 2003 р., коли була утворена компанія Шанхайський міжнародний порт, яка вийшла в 2005 р. на фондову біржу і стала першою портовою корпорацією. При цьому муніципалітет зберіг управління, отримавши близько 44 %. В Австралії в 2003 р. розпочала діяльність корпорація порту Мельбурн, яка була створена для управління стратегічним портом Мельбурн з повноваженнями комплексного розвитку земель і акваторій. Керуючим органом порту є рада директорів, яка призначається губернатором за рекомендацією Міністерства портового господарства за погодженням з Казначейством.



Аналіз концепцій перетворення державних портів у більш адекватні мінливим ринковим умовам конструкції дозволяє виділити три види портових корпорацій: нормативні, державні і приватні (рис. 2) [5].

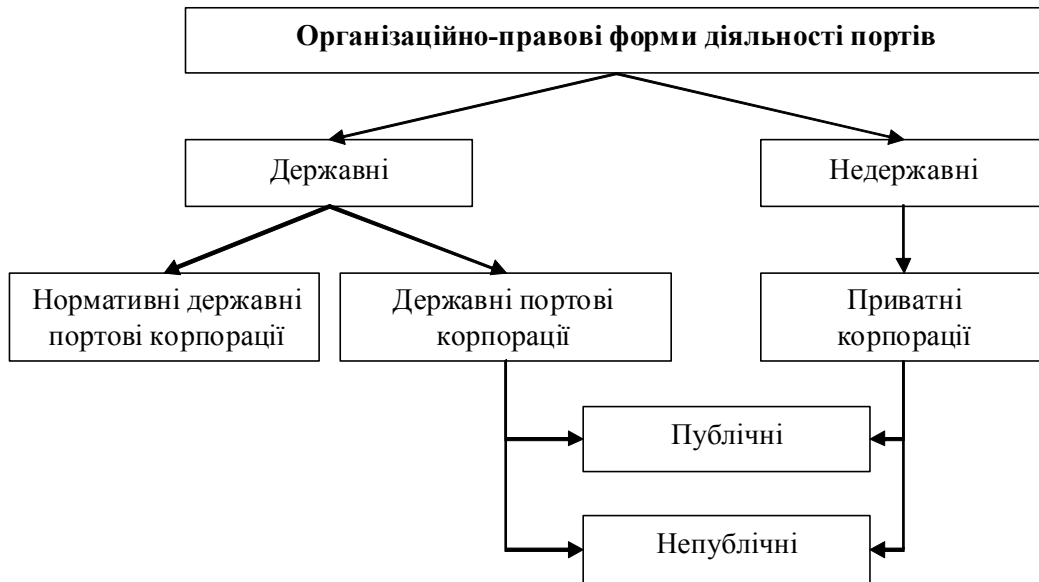


Рис. 2. Типологія портових підприємств [5]

Новою для України є організаційно-правова форма, названа “*statutory corporation*”, або “нормативна корпорація” — підприємство, створене спеціальним законодавчим актом, а його природа змінюється залежно від меж компетенції того органу влади, в підпорядкуванні якого воно буде знаходитися; може існувати як звичайне акціонерне товариство, яке належить державі повністю або частково, або як державна компанія, яка перебуває повністю під контролем урядового органу (міністерства, департаменту). Нормативні корпорації — досить поширене явище в Австралії, Німеччині, Великобританії, США, Індії, Нідерландах. Своєрідним аналогом цієї організаційно-правової форми в Україні є державна корпорація. У Російській Федерації держкорпорації можуть бути тільки некомерційними і засновуються федеральними законами.

Щодо управління портами існує термін “*statutory port corporation*”, тобто “нормативна портова корпорація”, що створюється шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта галузевим міністерством або місцевими органами самоврядування (штати, землі, графства, міська влада), в якому чітко визначаються статус створюваного підприємства, структура управління, ступінь залежності від вищих органів влади, порядок регулювання і т.д. З іншого боку, якщо таке підприємство припускає своє існування у вигляді акціонерного товариства, то його діяльність підпорядковується і прийнятому в країні корпоративному праву. Створення таких підприємств було зумовлене необхідністю надати певну незалежність у прийнятті рішень у портах, забезпечити гнучкість і ефективність управління в ринкових умовах, що швидко змінюється, одночасно залишивши підприємство у державній власності і повністю зосередивши стратегічне управління в руках урядів. Однак практика показує, що бажаного дистанціювання від держорганів домогтися складно, галузеві міністерства і департаменти прагнуть до оперативного управління портами і їх рішення не завжди економічно доцільні. Тому більшість нормативних державних портових корпорацій трансформуються в державні акціонерні товариства,



які регулюються загальним корпоративним правом, а не діють у рамках спеціально прийнятого закону.

Державна корпорація — це юридична особа, створена урядом для ведення комерційної діяльності у стратегічно важливих галузях. Її правовий статус варіюється від повної підконтрольності державі до ролі уряду як звичайного акціонера. Часто державні корпорації створюються на базі держпідприємств шляхом акціонування останніх і виведення їх з-під повного контролю держорганів. У світовій практиці використовуються різні типи держкорпорацій: закриті та відкриті, з обмеженою відповідальністю та з додатковими гарантіями, пропріетарні та громадські, однак спільним є те, що інтереси держави можуть бути представлені через раду директорів або володіння великим пакетом акцій.

Державні портові корпорації, з одного боку, отримують можливість залучати різні джерела фінансування, реалізовувати великомасштабні проекти за участю національних та іноземних інвесторів, ефективно розподіляти прибуток, а з іншого — уряд має можливість впливати на стратегію розвитку порту, брати участь у прийнятті найважливіших рішень, але не втручатися в поточну діяльність підприємства.

Якщо пакет акцій, що належить державі, становить менше 50% або повністю відсутній, то вважається, що таке підприємство є приватною корпорацією. Наприклад, Новоросійський морський торговельний порт (РФ), Шанхайський морський торговельний порт (Китай) — приватні портові корпорації, так як держпакет у структурі акцій становить у першому випадку близько 24 %, а в другому — 44 %. Однак роль уряду в таких компаніях не применшується його неконтрольною часткою акцій, оскільки нерідко застосовується такий механізм, як “золота акція”, що дозволяє державі контролювати найважливіші рішення, що стосуються діяльності порту.

Лібералізація управління портами — процес поступовий, в останні роки став досить інтенсивним. Якщо в 1991 році серед ста найбільших портів світу шістдесят були в повній державній власності, двадцять два порти управлялися за моделлю порт-орендодавець і тільки два підприємства були приватними, то в 2004 році без участі приватного капіталу працювали двадцять п’ять портів, сорок сім займалися здачею в оренду або концесію своїх потужностей, а кількість приватних портів збільшилася до семи.

Досвід проведення портових реформ у різних країнах має спільні риси і, звичайно, особливості. Як і в Україні, спочатку порти знаходилися в державній власності, якщо країни мали унітарний характер, або у володінні місцевих органів самоврядування, якщо держава існували у вигляді федерації або конфедерації. Однак розвиток ринкових відносин та спроби вдосконалення управління портовою галуззю, одночасно з різними політичними та економічними стартовими умовами призвели до того, що країни, взявши загальний курс на підвищення ефективності портової діяльності, реалізацію стратегічних інтересів у портах, роздержавлення та лібералізацію, пішли різними шляхами до досягнення, загалом, схожої мети.

Особливості структури державного управління в Сполучених Штатах Америки привели до того, що Конституція держави обмежує втручання федерального уряду в діяльність портів і стратегію розвитку портової галузі. Відмінною рисою управління портами в США є те, що спочатку це були приватні залізничні порти, покликані забезпечити перевалку вантажів із залізниці на морський транспорт сталевих та вугільних корпорацій. Зі зростанням масштабів їх діяльності, розширенням номенклатури вантажів, впливу на економіку регіонів порти перейшли в державну власність і стали управлятися муніципалітетом міста або урядом штату. За словами фахівців, сьогоднішній механізм управління портами в США є досить складним та інтегрованим з мережею державних і приватних організацій зі своїми пріоритетами, вимогами і процедурами на національному, регіональному або місцевому рівнях. У фінансуванні американські порти сильно залежать від кредитів, грантів і пільг від



уряду. Крім того, цікавий розподіл робіт з обслуговування акваторій і каналів: порти відповідальні за днопоглиблювальні роботи в районі причалів, а технічні роботи в каналах проводить Інженерний корпус Армії США. При цьому одні експерти вважають, що такий стан у галузі сприятливо позначається на діяльності портів, а інші критикують систему за надмірні субсидії, що знижують гостроту конкуренції.

У зв'язку з бурхливим зростанням дуже цікавий шлях перетворення, яким у портовій галузі пішов Китай. До 1984 року порти повністю належали центральному уряду, який мав усі повноваження щодо управління та регулювання їх діяльності. Але в 2004 році китайський уряд приймає закон, за яким позбавляє себе права власності на порти і залишає собі функцію стратегічного планування для всієї портової мережі держави. Одночасно володіння й управління портами перейшло на місцевий рівень, було дозволено і бажано залучати приватний капітал, у тому числі іноземний, для участі у їх розвитку; портова влада була замінена адміністраціями, а підприємства — корпоративізовані на користь місцевих органів самоврядування і приватного капіталу. Це дозволило муніципалітетам самостійно працювати з іноземними партнерами, а не узгоджувати свої дії з урядом. Центральною ідеєю портових реформ у країні стало звільнення від надмірної бюрократії, підвищення конкурентоспроможності та ефективності портової галузі, розширення виробничих потужностей назустріч зростаючому попиту усередині країни і за її межами.

У Великобританії був реалізований ще один унікальний підхід до управління портовою галуззю. Зміни почалися з продажу акцій Асоціації Британських портів ще в 1983 році, і до 1991 року система управління портами максимально наблизилася до моделі приватного порту. Отриманий досвід став предметом вивчення експертів у цій галузі, вони зробили висновок про те, що результати таких заходів не повною мірою виправдали себе. У першу чергу, у Великобританії передали в приватні руки не тільки активи порту, але і земельні ресурси, які, за оцінками фахівців, були явно недооцінені. Час показав, що британські порти були продані за 5–25 % їх реальної вартості. Однак причиною того, що держава пішла на таке заниження вартості, стало прагнення підвищити привабливості підприємств для приватних інвесторів. Також критиці піддалася занадто швидка відмова держави від регулюючих функцій, так як приватизація була без будь-яких перехідних періодів та проміжних форм спільної діяльності, що могло призвести до погіршення конкуренції в галузі, встановленню монопольного становища учасників ринку.

Протилежною моделлю можна вважати використовувану в Індії систему управління, при якій порти працюють за сервісною схемою, тобто всі операції і послуги надаються портовими адміністраціями, що характерно для країн, які розвиваються. Однак у стратегії розвитку галузі закладено прагнення держави перейти до моделі порт–орендодавець, тобто портові адміністрації будуть виконувати функції регулювання використання інфраструктури порту, в той час як приватні стивідорні компанії займуться поточною діяльністю в рамках відповідних договорів. З іншого боку, в 1998 році в порту Мумбай була реалізована модель квазіприватизації — робота за довгостроковими договорами оренди і концесії, також цілком успішна.

Таким чином, більшість портів дотримується одного з трьох підходів до реалізації прав власності: повністю державне, приватне або змішане володіння. Причому найбільш об'ємною є третя категорія, так як на практиці реалізується різноманітна кількість форм державно-приватного партнерства, активно йде процес комерціалізації діяльності портів та їх акціонування. Повна приватизація є неприйнятним шляхом для багатьох урядів, незважаючи на демократизацію і лібералізацію державного управління. Однак, з іншого боку, прагнення до більшої ефективності призводить до активного зниження кількості суто державних підприємств.



Список використаних джерел

1. Alternative port management structures and ownership models. Module 3 / Port reform toolkit The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2007 [Electronic Resource] Public-Private Infrastructure Advisory Facility. — URL : <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/module3/index.html>.
2. *Brooks, M. R.* Governance models defined [Text] / M. R. Brooks, K. Cullinane // Devolution, Port Governance and Port Performance Research in Transportation Economics. — 2007. — № 17. — P. 405–435.
3. *Baltazar, R.* The Governance of Port Devolution: A Tale of Two Countries / R. Baltazar, M. R. Brooks // World Conference on Transport Research. — 2007. — 25 p. [Electronic Resource] Centre for International Trade and Transportation. — URL : <http://citt.management.dal.ca/Files/pdf's/DP-182.pdf>.
4. *Baird, A. J.* Port privatization: Objectives, extent, process and the UK experience [Text] / Alfred J Baird // International Journal of Maritime Economics. — 2000. — № 2 (3). — P. 177–194.
5. *Cheon, S.* World port institutions and productivity: roles of ownership, corporate structure and inter-port competition [Text] / S. Cheon. — Berkeley : University of California, 2007. — 348 p.

*Рекомендовано до друку кафедрою економіки й управління морським транспортом  
Азовського морського інституту Одеської національної морської академії  
(протокол № 6 від 31 січня 2013 року)*

Надійшла до редакції 29.01.2013

**Демьянченко А. Г. Подходы к определению структур собственности и управления в морских портах**

*Проведено исследование подходов к трансформации структур собственности в морских портах и структур управления ними; представлен процесс перехода от государственной к частной форме собственности; рассмотрены организационно-правовые формы портовых корпораций, а также опыт преобразований в крупных мировых портах.*

**Ключевые слова:** модель собственности, модель управления, порты.

**Demianchenko, A. G. Approaches to Defining the Structure of Ownership and Management in the Seaports**

*The approaches to the transformation of ownership structures in sea ports and their management structures have been studied, the process of transition from state to private ownership is presented, and organizational and legal forms of port corporations, as well as experience changes in the world's major ports are considered.*

**Keywords:** model of ownership, management model, ports.

