

9. Управління міжнародною конкурентоспроможністю підприємств: Кредитно-модульний курс : навч. посіб. / [За ред. І.Ю. Сіваченка, Ю.Г. Козака, Н.С. Логвінової]. – 3-тє вид. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 312 с.

10. Фатхутдинов Р.А. Конкурентоспособность: экономика, стратегия, управление : учебное пособие / Р.А. Фатхутдинов. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 312 с.

11. Шумпетер Й. Теория экономического развития / Й. Шумпетер. – М. : Изд-во "Прогрес", 1982. – 455 с.

УДК 334.021

Демьянченко А.Г.,
к.э.н., доцент, доцент кафедры экономики
и управления морским транспортом
Азовский морской институт ОНМА

СТРУКТУРА СОГЛАШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МОРСКИХ ПОРТАХ

Постановка проблемы. Современное состояние отрасли морского транспорта, в частности морских портов, показывает неспособность государственных органов власти эффективно ею управлять. Тенденции таковы, что из восемнадцати морских портов Украины способны наращивать грузооборот, или хотя бы его не терять, только порты первой десятки. Не раскрыт потенциал грузовых портов Рени, Измаила, Херсона, Бердянска, Октябрьска, грузопассажирских - Ялты, Севастополя, Феодосии, Евпатории. При этом по данным Национального морского рейтинга Украины [1] за 2012 г., в Украине насчитывается 53 негосударственных предприятия, которые совместно переработали 48,3 млн. тонн грузов, что составляет 30% от объема грузооборота всех портов и терминалов в Украине (161,14 млн. тонн). В то же время, 26 негосударственных стивидорных компаний, работавших на условиях заключенных с портами договоров об аренде, совместной деятельности и др. вели в 2012 году совместно переработали около 23% грузов всех портов и терминалов в Украине.

Для преодоления системных проблем отрасли было принято решение о ее реформировании путем привлечения частного сектора в портовую деятельность на более широких и долгосрочных основах – через концессию и приватизацию. Механизм преобразований частично описан в Законе Украины «О морских портах Украины» [2], вступающим в действие в середине 2013 г., после чего предполагается, что процесс участия частного капитала получит прочную законодательную основу, процедуры проведения конкурсов станут более прозрачными, а активность инвесторов существенно вырастет.

Анализ последних исследований и публикаций. Дискуссия о государственно-частном партнерстве (ГЧП) в Украине велась давно: сущность механизма в реализации инвестиционных проектов рассматривался Данилишиным Б. [3], Запатриной И.В. [4], Павлюк А.П. и Ляпиным Д.В. [5], Павлюк К.В. и Павлюк С.М. [6]. Однако проводимые исследования касались общих направлений реализации механизма ГЧП в Украине, инструментов и последствий его использования, не затрагивая методологических аспектов применения конкретных схем взаимодействия государства и частных инвесторов в портовой отрасли и их целесообразности.

Постановка задания. Целью статьи является проведение анализа форм государственно-частного партнерства в портовой отрасли, определение степени достижения с их помощью основных целей такого взаимодействия, в результате чего они сведены в общее пространство в зависимости от роли и ответственности государственного и частного партнера.

Изложение основного материала исследования. Говоря о разнообразии форм государственно-частного партнерства, следует отметить, что основными являются следующие виды соглашений – договоры на обслуживание, на управление, аренды, концессия и ВОТ – контракты.

В рамках сервисного контракта правительство (государственный орган) нанимает частную компанию для выполнения конкретных задач или услуг в течение краткосрочного периода (1-3 года). При этом именно государство остается основным поставщиком услуг и напрямую с клиентами частные партнеры не взаимодействуют. Их основная задача – выполнять соответствующие услуги по оговоренной цене и по стандартам, установленным в госсекторе. Так, например, в порту по сервисным контрактам могут работать предприятия, занимающиеся обслуживанием дорожного полотна, движением груза по территории, складированием, предоставлением информационных услуг. При этом прибыль подрядчика увеличивается, если ему удастся сократить эксплуатационные расходы, повысить производительность работы. Кроме фиксированной и премиальной оплаты,

государство может стимулировать частные компании, предоставляя им возможность участия в распределении прибыли от их деятельности. Нагрузку же по финансированию капитальных вложений, необходимых для роста эффективности функционирования объекта инфраструктуры, берет на себя государственный партнер. Преимуществами использования таких контрактов является простота мониторинга, реагирование на спрос, ограничение деятельности частных инвесторов, быстрое и существенное влияние на эффективность их работы, является механизмом для развития управленческого потенциала и передачи технологий, позволяет не нарушить конкурентную среду и имеет низкие барьеры для входа и не требует больших капиталовложений. Однако, простота взаимодействия несет и несколько негативных последствий, а именно: нестабильность привлечения инвестиций, отсутствие обязательств у подрядчика по финансированию активов, договор не является существенным инструментом роста эффективности порта [7].

Использование контрактов на управления расширяет спектр передаваемых частному инвестору функций. Несмотря на то, что конечные обязательства по предоставлению определенных услуг остаются в государственном секторе, ежедневный контроль, мониторинг, принятие решений возлагается на частного партнера. Что касается финансирования, то в портовой отрасли последний, обычно, заинтересован в предоставлении средней и мелкой техники, необходимых материалов для проведения погрузочно-разгрузочных работ, однако капитальные инвестиции осуществляет государственная сторона. В соответствии с соглашением, частный оператор (подрядчик) выполняет возложенные на него функции с заданным уровнем качества. Стимулирует к более эффективному управлению, обычно, процент дохода от перевыполнения плана или часть в прибыли. Как и в предыдущем случае, именно на государстве лежит значительные обязательства по финансированию капитальных вложений, однако частный оператор может принимать в них участие, получая прирост эффективности деятельности за счет инвестиций. В случае контрактов на управление с клиентами напрямую работает частная компания, а государственные портовые администрации предоставляют инфраструктуру, персонал, контролируют соблюдение тарифной политики, подписанных соглашений, вопросы безопасности.

С помощью контрактов на управление может реализовываться механизм государственно-частного партнерства в портах, работающих по сервисной модели, когда инфраструктура и суперструктура принадлежит государству, а частные операторы выполняют все стивидорные операции или их часть на отдельных терминалах.

В соответствии с договором лизинга, частный партнер получает от государства право использовать активы, несет ответственность в полном объеме за предоставление услуг, берет на себя обязательства выполнять их по установленным стандартам (в портовой деятельности это скорость погрузки-разгрузки, соблюдение графика, уровень потерь, качество оформления документов) и выплачивает арендодателю серию платежей, компенсирующих стоимость активов. Кроме того, частный оператор ведет деятельность за свой счет и принимает все риски на себя. В государственном ведении остаются новые капиталовложения и инвестиции замены. Срок действия лизингового соглашения (около 10 лет с возможностью продления) позволяет арендодателю планировать операционную деятельность в долгосрочном периоде, а государству - найти надежного партнера и возможность эффективно использовать имеющиеся активы. Структура лизингового соглашения представлена на рис. 1.

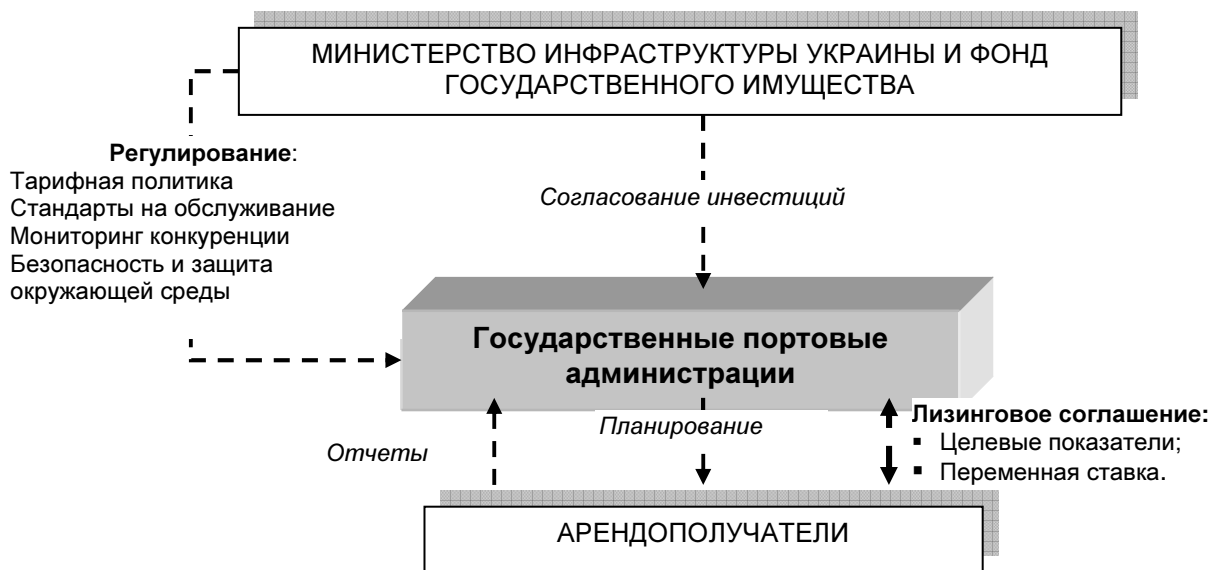


Рис. 1. Структура управления лизинговыми контрактами

Источник: [8]

В портової отрасли, в зависимости от объектов аренды значительно будет отличаться уровень инвестиций частного капитала. Если речь идет об аренде акватории, набережной и необорудованного земельного участка, то объем частного финансирования будет чрезвычайно высоким. Противоположным вариантом является тот, при котором арендатор получает целостный имущественный комплекс в виде части акватории и полностью оборудованный терминал, готовый обслуживать грузы. В таком случае потребность в частном финансировании минимальна и арендодатель не скован большим объемом обязательств по развитию инфраструктуры портового комплекса. Описывая преимущества и недостатки этой формы ГЧП [7] следует отметить, что аренда, в первую очередь, стимулирует частных партнеров достигать больших уровней грузооборота, снижать затраты и улучшать качество обслуживания. Однако большую актуальность приобретает проблема формирования тарифов. К тому же остается нерешенной задача привлечения частного инвестора к финансированию расширения и модернизации активов. Тот факт, что частные компании платят арендные платежи при аренде целостных портовых комплексов, а не самостоятельно совершают капитальные вложения, с одной стороны является преимуществом – для оператора, а с другой – существенным недостатком для государства. Однако больше вероятности привлечь частного партнера по договору лизинга именно готового терминала, а не причала без соответствующей инфраструктуры, требующего значительных капиталовложений, хотя и арендные платежи по нему будут гораздо меньше.

Одним из самых распространенных и действенных видов государственно-частного партнерства, и в портовой отрасли в том числе, является концессия – передача правообладателем пользователю за определенную плату права использования принадлежащего ему имущества с целью оказания оговоренных услуг или продажи определенной продукции. Пример организации договора концессии представлен на рис. 2 [8].

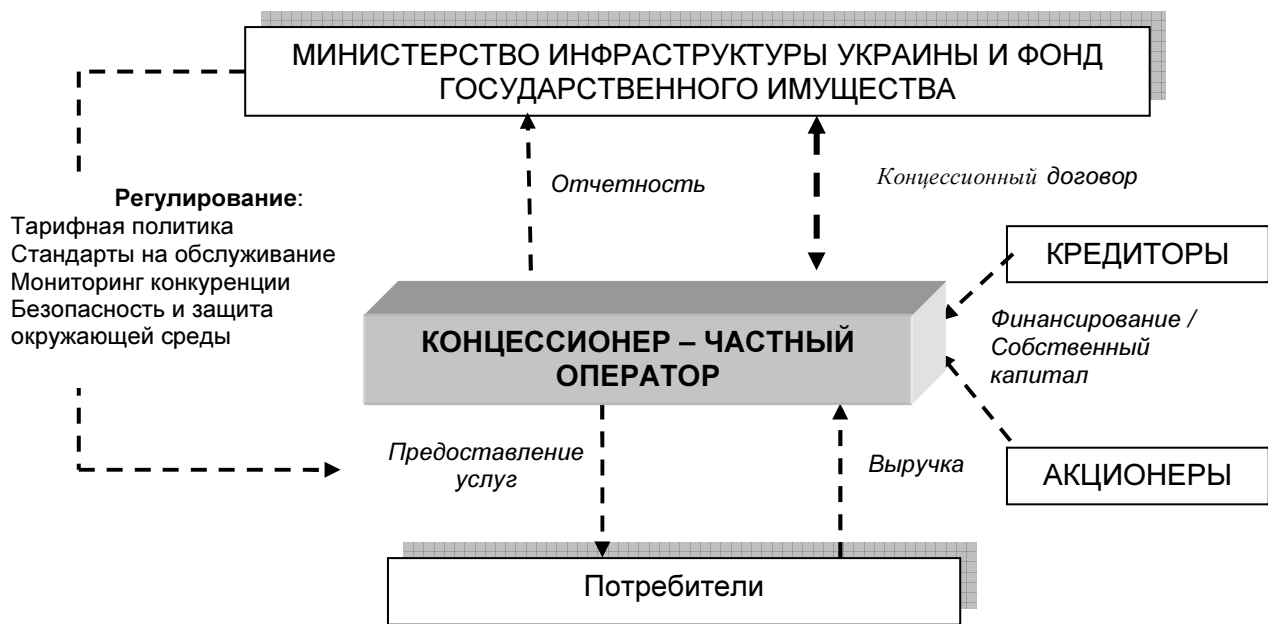


Рис. 2. Структура концессионного договора

Источник: [8]

Концессия передает в частный сектор ответственность за предоставление услуг, включая эксплуатацию, техническое обслуживание, строительство и восстановление передаваемых активов. И, несмотря на то, что частный партнер отвечает за все капиталовложения, осуществляемые по договору, полученные активы находятся в собственности государства и в течение периода концессии, и после него. Государство же берет на себя обязанность устанавливать стандарты предоставления услуг и обеспечение их выполнения. По сути, его роль сводится к регулированию тарифов, поддержанию соответствующего качества обслуживания и обеспечению вопросов безопасности и экологической защиты.

Механизм концессии предполагает, что концессионер получает от клиентов и потребителей услуг определенную плату, установленную в концессионном договоре, которая может быть изменена в соответствии с его же положениями. Иногда, государство может предоставить финансовую помощь частному партнеру на первоначальном этапе реализации совместного проекта для обеспечения необходимых капитальных вложений. Однако концессионер несет ответственность за любые капитальные вложения, необходимые для создания, обновления или расширения активов и

финансирует их за счет собственных ресурсов и доходов операционной деятельности. Само соглашение заключается на довольно длительный срок (25-30 лет), поэтому оператор имеет возможность окупить инвестированный капитал и получить соответствующий доход.

Концессия считается наиболее эффективным способом привлечения частного финансирования в различные отрасли, требующие масштабного нового строительства или модернизации существующей инфраструктуры. Таковой является и отрасль морского транспорта в Украине: при существующем положении дел на ее восстановление и обновление потребуется более 10 лет, за которые она полностью может утратить свой конкурентный потенциал, а рационально проведенная реформа и использование концессии позволят сделать это за меньший срок и с большим эффектом. С другой стороны, ключевым преимуществом концессии является новый уровень стимулирования частного оператора, который получает полное право распоряжаться имуществом порта (кроме его реализации) и в его интересах делать это как можно более эффективно. Передача полного пакета операционной и финансовой ответственности позволяет инвестору внедрять те инновации и развивать такие направления деятельности, какие он считает нужными. Однако при оформлении концессионных отношений возникает необходимость обновления законодательства и регуляторных актов, касающихся самих взаимоотношения государства и частного инвестора, тарифной политики, мониторинга и регулирования будущего проекта, что влечет масштабную подготовительную работу и более сложную процедуру заключения договора.

В практике мирового банка концессионные соглашения принимают вид следующих контрактов [9]:

Rehabilitate-operate-transfer (ROT) – восстановление, эксплуатация и передача: предполагает, что частный инвестор восстанавливает существующий объект инфраструктуры, а затем эксплуатирует и обслуживает его, принимая все риски операционной деятельности в течение срока действия договора;

Rehabilitate-lease or rent-transfer (RLT) - восстановление, аренда и передача: частный инвестор восстанавливает существующую инфраструктуру, принимая риски модернизации и финансирования на себя, затем получает данный объект от правительства в аренду, эксплуатирует и обслуживает его в течение срока договора, по окончании которого передает его государству;

Build-rehabilitate-operate-transfer (BROT) - строительство, восстановление, эксплуатация и передача: данное соглашение предполагает, что частный инвестор достраивает недостающие объекты существующей инфраструктуры (завершает частично построенный объект) и восстанавливает имеющиеся активы, затем эксплуатирует и обслуживает объект с учетом операционного риска и по окончании договора передает его государству.

Такие схемы подчеркивают, что право собственности на модернизируемые и восстанавливаемые активы принадлежит государству, а те, которые заново отстраиваются, передаются ему в собственность после окончания периода договора.

ВОТ-контракты (Build-Operate-Transfer) являются специализированными соглашениями, по которым частный инвестор финансирует и развивает новый инфраструктурный проект. Структура взаимодействия заинтересованных лиц при реализации таких контрактов представлена на рис. 3 [8].

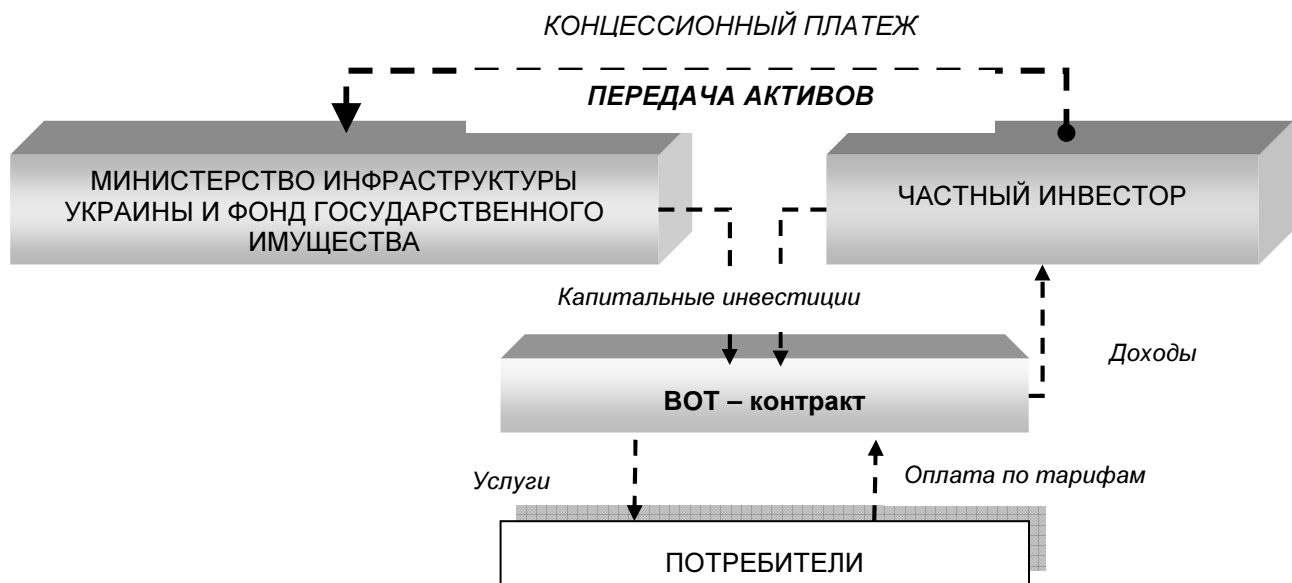


Рис. 3. Структура взаимодействия при реализации ВОТ-контрактов

Источник: [8]

По контрактам типа BOT частный партнер представляет капитал, необходимый для создания нового объекта и получает возможность владеть созданными активами в течение срока, который позволит полностью окупить инвестиционные затраты и получить необходимую норму прибыли за счет выручки от предоставления портовых услуг. Госсектор часто соглашается приобретать часть услуг для собственных нужд (обслуживание в портах грузов госпредприятий) в наименьшем объеме с целью гарантирования минимального возмещения оператору его затрат по проекту. Трудности могут возникнуть тогда, когда государство переоценило спрос и не считает целесообразным проводить такой выкуп. Однако такой подход позволяет распределить риск между частным инвестором и госсектором. С другой стороны, BOT-контракты требуют также масштабного финансирования, которое возможно обеспечить путем привлечения нескольких инвесторов и кредиторов, что влечет за собой сложность договорной работы и длительность процесса заключения соглашения.

В конце срока соглашения государство получает право собственности на активы совместно реализуемого проекта, хотя в большинстве случаев, как показывает практика, оно не заинтересовано в дальнейшем их развитии, так как это требует квалифицированного управленческого аппарата и отвлечения финансирования из других программ. Поэтому часто заключается концессионное соглашение с прежним или новым партнером или объект передается в управление, лизинг.

Отличительной чертой концессии и BOT-контрактов является тот факт, что в первом случае контракт предполагает расширение, модернизацию существующих активов, их эксплуатацию, а во втором – разработка проектов «с нуля», требующих значительных внешних инвестиционных средств, как собственных, так и заемных. Хотя, на практике, концессионный договор может включать, наряду с обновлением и расширением, и строительство новых крупных объектов, как и наоборот: BOT-контракты могут заключаться и для развития существующей инфраструктуры.

Разновидностью контрактов BOT (Build-Operate-Transfer) являются следующие соглашения [10]:

DBO (Design-Build-Operate), по которому частный инвестор не является собственником возводимых им активов и заключается не один договор, как обычно, а отдельные на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта инфраструктуры;

BTO (Build-Transfer-Operate), когда переход права собственности на сооружаемый объект в пользу государства происходит после окончания его строительства, а частный инвестор затем получает право на его эксплуатацию. Иначе такой договор называют контрактом «под ключ».

Если финансирование проектов государственно-частного партнерства совершается только за счет частных инвестиций и приватному инвестору предоставляется возможность, как и в предыдущих случаях, проектировать, строить и эксплуатировать объект инфраструктуры, однако право собственности в конце срока реализации соглашения перейдет государству, то в таком случае применяется договор Design-Build-Finance-Operate (DBFO). Преимуществами такого контракта, кроме тех, которые можно отнести к BOT соглашениям, являются привлечение частного сектора к полноценному финансированию проектов, получение опыта использования долгосрочного долгового капитала, большой потенциал для реализации ускоренных программ строительства, принятый более высокий риск стимулирует инвестора тщательнее подходить к проектированию и строительству объекта. Вместе с тем имеется и ряд недостатков: контракты могут быть более сложными и тендерный процесс может занять больше времени, чем для BOT-договоров; появляется необходимость заключения контракта на управления с частным инвестором и разработка системы мониторинга операционной деятельности; необходимы финансовые гарантии; требуется изменение системы управления совместно реализуемым проектом [10].

Кроме договоров государственно-частного партнерства, инструментом проведения политики разгосударствления в портовой отрасли является и процесс приватизации. Контракты, которыми чаще всего оформляются отношения отчуждения активов в портовой отрасли, являются [11]: BOO (Build-Own-Operate) – строительство, владение, эксплуатация; BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) – строительство, владение, эксплуатация и передача; BBO (Buy-Build-Operate) – покупка, строительство, эксплуатация. Такие соглашения предполагают ситуации, когда после разработки и строительства активы не передаются в собственность государства (BOO) или переходят в результате выкупа по остаточной стоимости (BOOT), или продаются на открытых торгах в полное или частичное владение частного инвестора, который может их восстанавливать, достраивать недостающие элементы и эксплуатировать на правах собственника (BBO).

Иногда к соглашениям государственно-частного партнерства относят и контракты следующего типа [11]: Design-Bid-Build (DBB), по которому частный подрядчик на основании предложенного проекта будет принимать участие в торгах на право сооружения спроектированного объекта, после чего государство примет его в собственность и будет эксплуатировать; Design-Build – предполагает, что правительство получит право собственности на сооружаемые в рамках проекта активы, будет их обслуживать, эксплуатировать и финансировать строительство. Однако такие соглашения представляют собой типичные контракты подряда, по которым частный инвестор по государственному заказу выполняет определенные работы, неся риск и ответственность только за функции проектирования и строительства.

Упорядочить имеющиеся на сегодняшний день в практике сотрудничества государственного и частного сектора типы партнерства и виды договоров можно, построив некое пространство, характеризующее распределение ролей, функций, финансирования, собственности и ответственности между госсектором и частным капиталом (рис. 4).

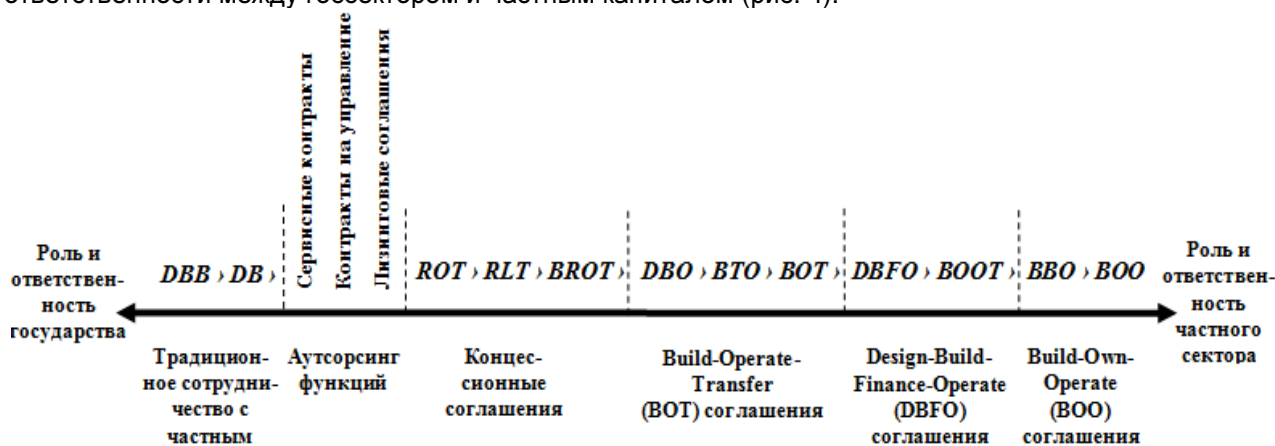


Рис. 4. Пространство возможных механизмов взаимодействия государственного и частного секторов.

Источник: авторская разработка

Характерные варианты проведения процесса разгосударствления в морских портах служат для удовлетворения различных требований. В табл. 1 приведен срез способности различных инструментов участия частного капитала в деятельности предприятий традиционно государственного сектора, достигать желаемых результатов государственно-частного партнерства.

Таблица 1

Степень достижения желаемых результатов различными проектами ГЧП*

Тип контрактов	Рост качества услуг	Рост операционной эффективности	Лучшее распределение риска	Снижение затрат	Ускорение реализации	Использование государственных средств	Ограничения по реализации
Аутсорсинг							
Сервисные контракты	Возможно	Да	Нет	Возможно	Нет	Нет	Низкие
Контракты на управление	Да	Да	Нет	Возможно	Нет	Нет	Умеренные
Лизинговые соглашения	Возможно	Да	Иногда	Возможно	Нет	Нет	Умеренные
Участие частного капитала							
Концессия	Да	Да	Возможно	Да	Да	Да	Средние
ВОТ и производные	Да	Да	Да	Да	Возможно	Возможно	Высокие
Частные инвестиции							
DBFO	Да	Да	Да	Да	Да	Возможно	Очень высокие
Частная собственность							
BOO и производные	Да	Да	Да	Да	Да	Нет	Очень высокие

*Источник: усовершенствовано по [11, с. 30]

Результаты анализа их влияния на достижение поставленных целей партнерства показывают, что с увеличением роли частного капитала растет потенциал эффективности форм ГЧП. С другой стороны, чем выше доля частного сектора, тем с большими ограничениями и сложностями сталкивается инвестор при осуществлении таких проектов. При этом они могут быть различными: если речь идет о ВОТ-соглашениях, проблемы возникают при обсуждении вопросов распределения полномочий и финансирования, тарифной политики, размера платежей государству, сроков,

управління їх реалізацією; якщо ж про ВОО-соглашеннях – то піднімаються питання режиму використання землі і акваторії, вартості викупуваних активів, тендерних умов, конкуренції.

Як показує практика, інструменти аутсорсингу позитивно впливають на роботу портової галузі, покращують якість надання послуг і ефективність діяльності. Однак їх можливість знизити ризикову навантаження на держсектор і продовжити життєвий цикл підприємства мінімальна. Ці недоліки дозволяють попередити використання орендованих соглашень. Враховуючи також, що соглашения аутсорсингу пов'язані з частим фінансуванням, не можна розраховувати на швидке впровадження проектів і досягнення поставлених цілей, так як проблеми державних капіталовкладень будуть торкатися і них. Таким чином, такі варіанти співпраці, як контракти на обслуговування і управління, лізинг, краще за все відповідають ситуації, коли потрібний ріст ефективності діяльності порту, однак немає потреби в масштабному фінансуванні такого покращення.

Як і аутсорсингові, ВОО-соглашення можуть викликати ріст, як операційної ефективності, так і якості послуг. Крім того, вони здатні подовжити життєвий цикл підприємства і збільшити його вартість. Таким чином використовується для того, щоб продемонструвати можливість отримання бажаної рентабельності на інвестовані кошти і продовжити співпрацю з приватним капіталом для подальшого розвитку морських портів, підвищення привабливості галузі для майбутніх інвесторів і спільної реалізації великих інфраструктурних проектів.

Соглашення типу DBFO і ВОО довели свою ефективність і важливість для портової галузі. Однак можливість їх реалізації безпосередньо залежить від спрямованості реформування портової галузі, ступеня свободи, яку їй зможе надати держава, а також конкурентного потенціалу галузі і конструктивного бажання вирішити проблеми, описані вище.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, процес державизації і реформування в портової галузі може супроводжуватися реалізацією як «м'яких» соглашень державно-частинного партнерства (сервісні контракти, контракти на управління, оренду), так і більш активних – концесійних і спеціалізованих. Вибір форм співпраці повинен ґрунтуватися, в першу чергу, на цілях, які висуває держава і її здатності передавати управлінські функції в приватні руки; в другу чергу, на комплексному аналізі ефективності діяльності конкретного морського порту, його потенціалу і необхідного обсягу фінансування. Крім того, важливу роль буде грати готовність і зацікавленість приватного інвестора виконувати ті чи інші функції і брати на себе відповідні зобов'язання.

Література

1. Національний морський рейтинг України – 2012 [Електронний ресурс] // Порти України. - №1. – 2013. – Режим доступу: <http://portsukraine.com/node/3139>.
2. Закон України №4709-VI «Про морських портах» / Голос України. – № 105. – 13.06.2012.
3. Данилишин Б. Державно-приватне партнерство – стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу [Електронний ресурс] / Б. Данилишин. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article>
4. Запатріна І.В. Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні / І. В. Запатріна // Економіка і прогнозування. – 2011. – №3. – С. 9–24.
5. Павлюк А.П. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні / А.П. Павлюк, Д.В. Ляпін // Стратегічні пріоритети. – 2012. – №3. – С. 38-45.
6. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – Режим доступу: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf
7. Baird A. J. Port privatization: Objectives, extent, process and the UK experience / A.J. Baird // International Journal of Maritime Economics. – №2 (3). – 2000. – P. 177-194.
8. Public-Private Partnership Handbook. – Asian Development Bank. – Manila, 2008. – 101 p.
9. PPI Methodology. - Private participation in infrastructure database. – The World Bank Group [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx
10. Brown R.W. BOT (Build, Operate and Transfer) an alternative to traditional data conversion and management [Електронний ресурс] / R.W. Brown, P. Schmidt // Geospatial Media and Communications – Режим доступу: <http://www.gisdevelopment.net/proceedings/gita/1999/business/ba003pf.htm>
11. Guidelines for successful public-private partnerships. - European Commission. – Bruxelles, 2003. - 100 p.