

УДК 338.242: 656.615

М.В. Матвієнко, Ю.О. Наврозова

ПОБУДОВА ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ МОРСЬКИХ ТОРГОВЕЛЬНИХ ПОРТІВ

Розглядаються основні підходи до розмежування функцій та юрисдикцій щодо управління морським торговельним портом та узгодження державних та приватних інтересів в цьому процесі. Визначені основні підходи до побудови ефективної політики управління морськими портами з точки зору такого узгодження.

Ключові слова: політика управління, державно-приватне партнерство, суспільні послуги, інституційний альянс, організаційний альянс, делегування повноважень, концесія.

Рассматриваются основные подходы к разграничению функций и юрисдикции в рамках управления морским торговым портом и согласованию государственных и частных интересов в этом процессе. Определены основные подходы к построению эффективной политики управления морскими портами с точки зрения такого согласования.

Ключевые слова: политика управления, государственно-частное партнерство, общественные услуги, институциональный альянс, организационный альянс, делегирование полномочий, концессия.

The basic approaches to differentiation of functions and jurisdiction within the limits of management of marine trade port and to the coordination of the state and private interests in this process are considered. There are defined the basic approaches to construction of an effective policy of management by seaports from the point of view of such coordination.

© Матвієнко М.В., Наврозова Ю.О., 2012

Keywords: policy of management, public-private partnership, Public services, institutional alliance, organizational alliance, delegation of powers, concession.

Постановка проблеми. Розвиток морських торговельних портів України та їх інтеграція в систему міжнародної торгівлі сьогодні не можливий без вирішення цілої низки питань, центральним з яких є узгодження державних та приватних інтересів на їх території та пов'язаних з їх діяльністю. Вирішення останнього питання має відбуватися як на законодавчому рівні (через доопрацювання проекту Закону «Про морські порти», через законодавче визначення відносин в рамках державно-приватного партнерства, концесійних відносин), так і на рівні конкретного морського порту.

Важливо знайти золоту середину між підприємницькою незалежністю та державним контролем портів України в питанні визначення ролі приватного сектору у розвитку портів України.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Дослідженням взаємовідносин держави та приватного сектору взагалі та зокрема в морських портах займалася велика кількість вчених, серед яких відзначимо роботи А.Г. Аверкіна, В.Г. Варнавського, М.В. Вілісіва, Ю.С. Вдовенка, Р.А. Грут, О. Дебанде, М.О. Дерябіна, Л.І. Ефімова, М.В. Жерард, К. Ільницького, М. Керф, В. Б. Кондратьєва, В. Н. Лівшица, Д. С. Львова, Дж. Стігліц, Л. І. Якобсона, А. Берда, О. М. Котлубая, В. І. Краєва, С. В. Крижановського, Ж. Номбела, Д. Соммера, Д. Тружілло, В. І. Чекаловця, Н.Г. Гребенник, О.К. Афанасьєвої [1-5, 10].

Невідповідність рівня ефективності управління їх діяльністю сучасним міжнародним вимогам, попиту на портові послуги визначено основною проблемою функціонування морських торговельних портів [6].

Через відсутність законодавчо та практично пропрацьованих форм взаємодії державного та приватного сектору в галузі управління морськими портами та через недавню появу поняття ДПП в українській економіці зазначена проблематика вимагає

узагальнення зарубіжного досвіду та передової вітчизняної практики, пошуку нових рішень, що можуть бути використані в діяльності морських портів. Актуальність проблеми узгодження різноспрямованих інтересів в процесі функціонування і розвитку морського порту, а також необхідність вибору найбільш раціональної форми такого узгодження визначили тему статті.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження існуючих підходів щодо узгодження державних та приватних інтересів в процесі управління портовою діяльністю, відображення можливих форм реалізації співпраці держави та приватного сектора та вибір найбільш прийнятної в сучасних умовах форми управління морським торговельним портом.

Основний матеріал дослідження. Для забезпечення ефективного функціонування порту та виживання в конкурентній боротьбі на ринку транспортних послуг необхідно створити належні умови для отримання з боку приватного сектора інвестицій у розбудову терміналів, однак слід приділити увагу застосуванню правильних регуляторних інструментів для полегшення фінансової участі приватного сектора.

Наявні на сьогодні методи участі приватного сектора слід чітко відрізнити від державно-приватних партнерств (ДПП) – комерційних структур, які повністю фінансуються та експлуатуються спільно державою та однією або більше приватною компанією (партнерство на основі ризику).

Термін «державно-приватне партнерство» – переведення поширеного в світі поняття «Public-private partnership» (ЗР). Сутність ЗР відображена на рис. 1.

Сфери використання державно-приватного партнерства в економічно розвинених зарубіжних країнах дуже різні. Співпраця між партнерами може проходити в рамках різних законодавчих структур, з широким діапазоном завдань і компетенції. Але спрямованість ЗР має певний вираз (рис. 2).

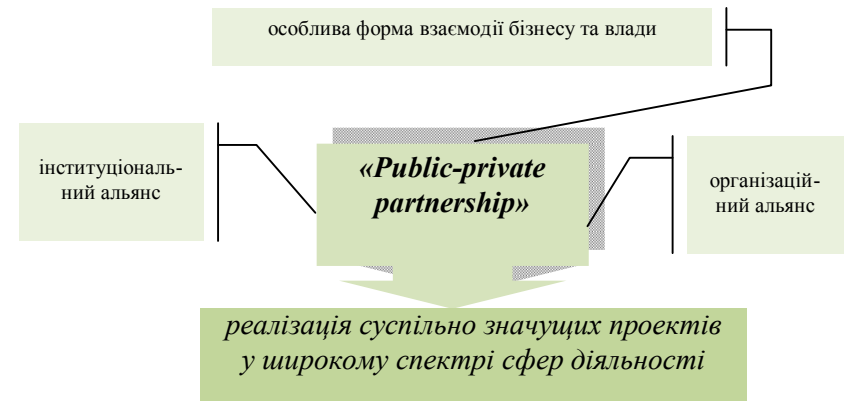


Рис. 1. Сутність «Public-private partnership» (ЗР) – ДПП

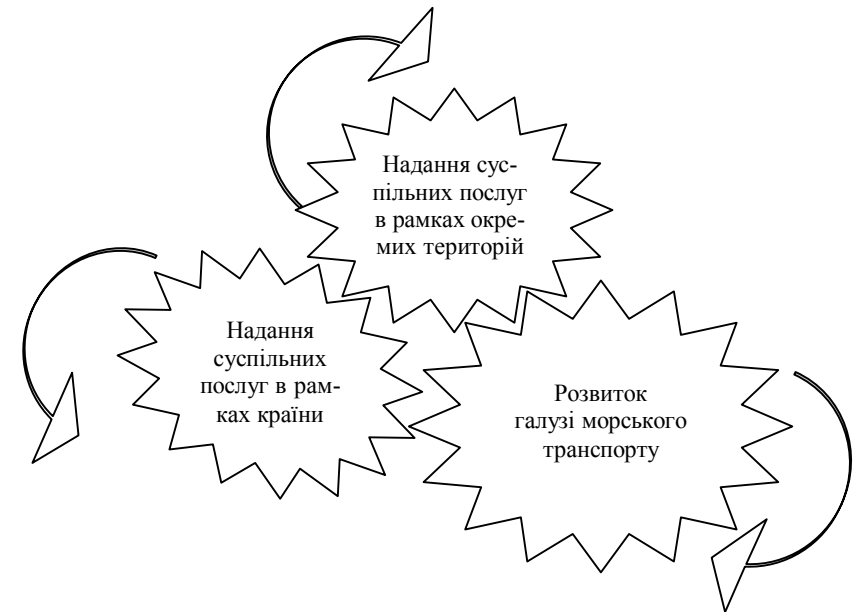


Рис. 2. Спрямованість ДПП в морських портах

Масштабний досвід перерозподілу повноважень власності між державою та приватним бізнесом наявний саме у секторах суспільних послуг, особливо у інфраструктурних галузях. Саме тут історично склалися традиції делегування ряду ключових повноважень приватному сектору (рис. 3).

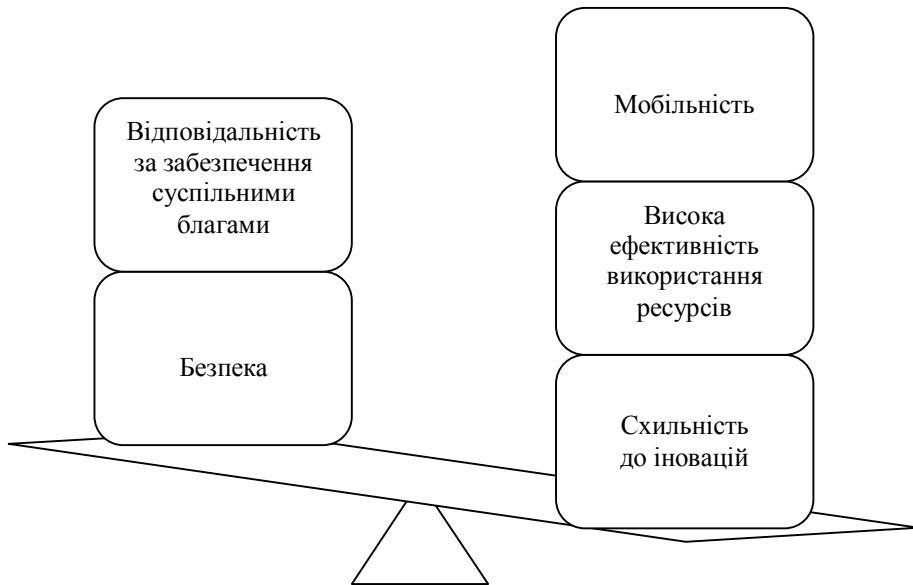


Рис. 3. Переваги ДПП в портовій діяльності

Накопичений на цей час досвід дозволяє при збереженні важливих національних об'єктів у державній власності передавати частину повноважень приватному сектору (рис. 4).

Таким чином, в традиційно державну сферу вживлюються до певної міри приватні товари (private goods), що створює умови для ефективного функціонування об'єктів у ДПП, оптимального управління ними, раціонального використання ресурсів.

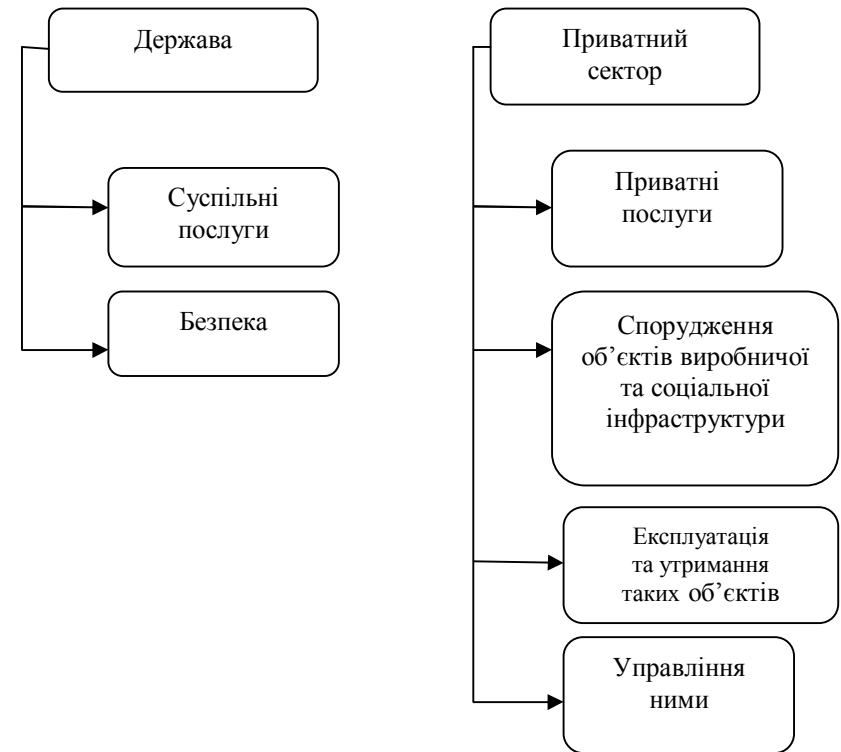


Рис. 4. Підвищення рівня ефективності послуг за рахунок поєднання суспільних та приватних товарів

Держава при всіх умовах залишається суб'єктом публічно-правових відносин. Це створює умови для нерівноправних взаємовідносин держави та приватного сектору. Вирівнювання повноважень можливе лише тоді, коли на основі суверенних прав держави в угоді ДПП визначені умови і особливості реалізації громадянсько-правових відносин (рис. 5).

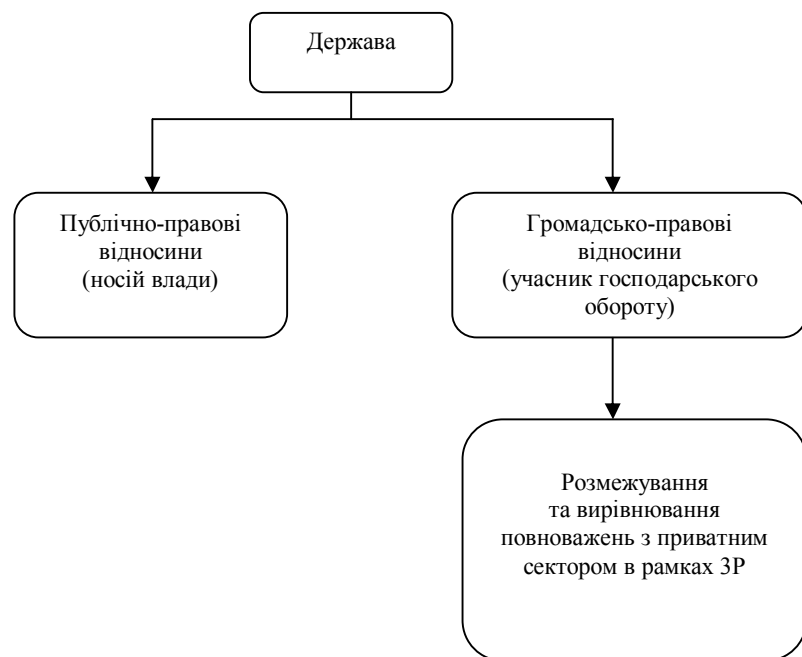


Рис. 5. Розмежування повноважень в рамках ДПП

В практичній діяльності виникає необхідність обрання найбільш привабливої з точки зору економічних показників та задоволення суспільних потреб форми ДДП в морських портах. На наш погляд, на сьогодні такою формою є концесія.

Згідно зі ст.1 Закону «Про концесії» концесією є надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіо-

нером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. Пунктом 2 ст.3 цього ж Закону серед іншого визначено, що у концесію можуть надаватися об'єкти права державної чи комунальної власності, які використовуються для здійснення діяльності у таких сферах господарської діяльності: ...будівництво та/або експлуатація залізниць, аеропортів, злітнопосадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів, інших шляхів сполучення, метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури [7]. Отже, можливість укладення концесійних договорів у морській портовій галузі передбачена.

Згідно з Законом України «Про морські порти» стратегічні об'єкти портової інфраструктури (згідно зі ст. 1 гідротехнічні споруди, об'єкти портової інфраструктури загального користування, засоби навігаційного обладнання та інші об'єкти навігаційно-гідрографічного забезпечення морських шляхів, системи управління рухом суден, інформаційні системи) згідно з частиною 2 ст. 11 є об'єктами державної власності, і не підлягають передачі в оренду чи концесію (крім причалів), приватизації та/або відчуженню у будь-який інший спосіб. Причали можуть бути об'єктами оренди чи концесії на строк до 49 років [8].

Якщо розділити майно порту на окремі складові, то стосовно можливості передачі його до концесії, можна навести відповідну схему (рис.6).

Таким чином, тільки причали з відповідними спорудами, земельні ділянки, які складають цілий майновий комплекс з метою реалізації комерційних (господарських) функцій можуть виступати об'єктами портової інфраструктури, яка може передаватися до концесії. Підкреслимо, що це може бути як цілий комплекс об'єктів, так і його окремі елементи, які не є об'єктами загального користування і стратегічними об'єктами. В залежності від цього в типовому концесійному договорі може бути враховані особливості.

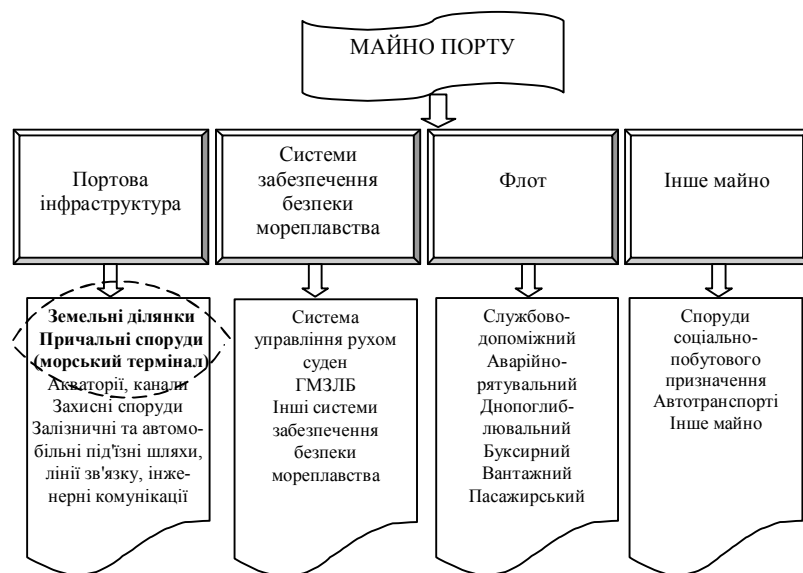


Рис.6. Майновий комплекс українського порту з точки зору можливості передачі до концесії

Так, в якості об'єктів концесійного договору розглядаються три варіанти:

- весь комплекс об'єктів інфраструктури порту при будівництві нового спеціалізованого морського порту;
- обмежений комплекс об'єктів інфраструктури при створенні нового портового терміналу в діючому морському порту або новостворюваному торговельному морському порту;
- окремі об'єкти інфраструктури в діючому морському порту.

В даному договорі зіштовхуються інтереси двох сторін. Концесіонера цікавлять проекти з коротшим періодом окупності при укладанні договорів на більш тривалий період. Концесіодавець зацікавлений в великих інвестиційних проектах з будівниц-

тва, реконструкції нових потужностей, і не зацікавлений в договорах на 49 років. В табл. 1 розглянуті різні умови, відмінності поведінки сторін в залежності від терміну концесійного договору.

Таблиця 1

Умови концесійного договору в залежності від тривалості

Види умов	Тривалі	Нетривалі
Інвестиційні особливі умови	Високі інвестиції оператором Землевласник намагається стимулювати інвестування Досить важко оцінити вартість активів, що вкладені оператором	Високі інвестиції землевласником Економічне життя інвестицій оператором обмежена тривалістю договору
Умови досвіду, діяльності, поведінки сторін	Більш досвідні сторони	Висока вірогідність незадовільної діяльності оператора Висока вірогідність затримок в рішенні проблем
Договірні умови	Високий рівень витрат на переговори Використання правильно розроблених договорів	Висока вірогідність перегляду договору Сторони вимагають високої гнучкості

Основні суперечливі інтереси держави та інвестора, які повинні бути оговорені в галузевому концесійному договорі, наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Баланс інтересів держави та інвестора в концесійному договорі

Ознака	Інвестор	Держава
Генеральна мета	Максимізація прибутку від діяльності	Підвищення ефективності надання суспільно-значимих послуг
Цілі	Мінімізація некомерційних ризиків, транзакційних витрат	Додаткові податкові надходження за рахунок забезпечення стабільності «правил гри» на увесь термін концесійного договору (життя проекту).
Вимоги до інвестиційної діяльності	Облік усіх можливих інвестицій концесіонера у складі об'єкту на різних етапах реалізації угоди, включаючи нематеріальні активи	Виконання зобов'язань з поліпшення об'єкту у рамках концесійного договору
Вимоги до виробничої діяльності	Можливість перегляду умов договору відносно стабільності вантажопотоків	Належне виконання Концесіонером своїх зобов'язань з надання товарів і послуг (виконання плану з вантажообороту)
Критерії ефективності	Помірні інвестиції, коротший період окупності	Зацікавленість у великих потоках інвестицій в державні об'єкти і вирішення питань громадської значущості (створення додаткових робочих місць)
Період концесійного договору	Тривалий	Нетривалий

Продовження табл. 2

Проведення тендерів (конкурсів)	Права діючих операторів портів на пріоритет в конкурсі на укладенні (переукладення) договору концесії за інших аналогічних запропонованих умов; можливість не проведення повторних конкурсів	Укладання договорів з великою кількістю інвесторів, проведення повторних конкурсів, на яких треті особи можуть спробувати зайняти місце концесіонера, запропонувавши виконувати його обов'язки на кращих для концесіодавця умовах.
Визначення справедливої компенсації	Повне або часткове відшкодування концесіонером зроблених ним інвестицій у разі дострокового розірвання договору з будь-якої причини, у тому числі унаслідок форс-мажору	Встановлення справедливої компенсації первісному інвестору
Концесійні платежі	Надання знижок з концесійних плат за перевиконання планових показників (вантажообороту)	Своєчасне отримання концесійних платежів в повному обсязі з моменту відвантаження першого судна
Тарифна політика	Практика розрахунку тарифів з урахуванням інвестиційної складової Лобіювання підвищення тарифів	Державне регулювання тарифів в портах як природних монополіях

Порушення в законі балансу інтересів може привести до зловживань, як з боку держави, так і з боку приватного інвестора. Постраждалою стороною і в тому і в іншому випадку буде кінцевий споживач послуг. Практичне застосування закону до-

цільне тільки після його доопрацювання і вирівнювання в ньому балансу економічних інтересів концесіонера і концесіодавця.

Позначені цілі та сфери інтересів, яких торкаються сторони при укладанні та виконанні концесійних договорів, несуть в собі протиріччя і потребують розробки механізмів їх узгодження. Одним з головних наслідків порушення балансу інтересів є зниження рівня конкуренції.

В роботі пропонуються деякі механізми, що спрямовані на збереження конкурентного середовища в морських портах при укладанні концесійних договорів (рис. 7).

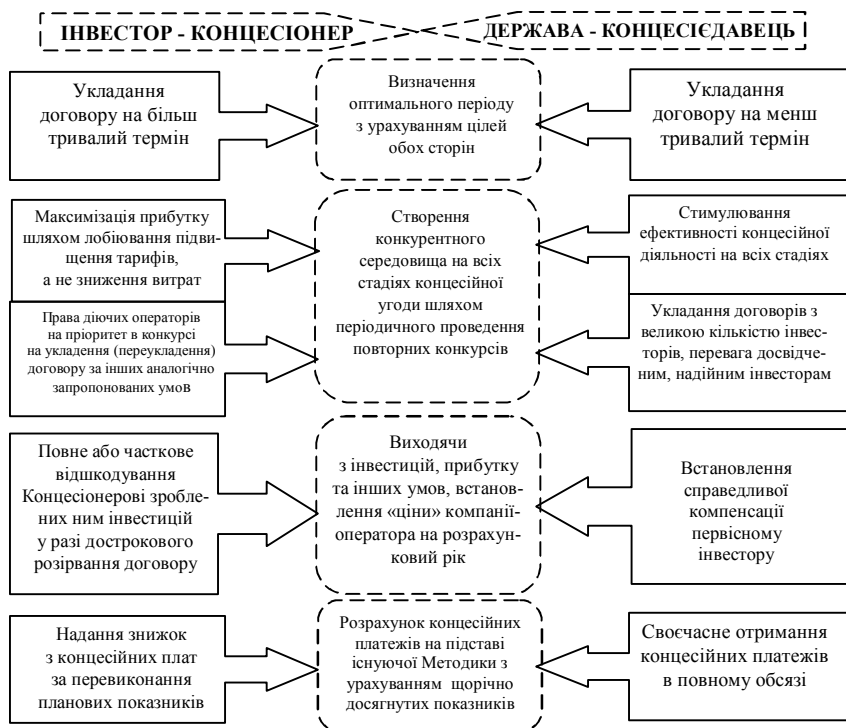


Рис. 7. Механізми підтримки конкурентного середовища в сфері концесій в морських торговельних портах України

Висновки. Механізм концесії, безумовно, є кроком вперед на шляху ДПП. Його переваги пересилують деякі труднощі, що поки не врегульовані. Але конкретні умови, що пов'язані з тривалістю концесійного договору, розміром відповідних платежів, потребують більш глибоких досліджень та економіко-математичних прорахунків, що дозволить досягти оптимального балансу інтересів держави та інвестора. Є необхідною розробка підзаконних актів і документів (типових угод, методик визначення вимог до концесіонера, визначення планованої інвестиційної програми і розрахунку можливих комерційних показників).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Крыжановский С.В. Морские торговые порты Украины в рыночных условиях: Монография / Крыжановский С.В. – Одесса: Астропринт, 2008. – 184 с.
2. Афанасьева О.К. Организационно-экономические основы развития государственно-частного партнерства в морских портах Украины: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. економ. наук: спец. 08.00.04 «економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)» / О.К. Афанасьева. – Одеса, 2011. – 21 с.
3. Чекаловец В.И. Управление портовым хозяйством Украины в рыночных условиях / В.И. Чекаловец // Суходоходство. – 2007. - № 3. – С. 37-39.
4. Варваренко В. О целесообразности перехода на концессионные договоры в портах Украины / В. Варваренко // Транспорт. – 2010. – № 25 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravda.tis.ua/pravda>
5. Ильницкий К. Волны портовых кризисов / К. Ильницкий // Зеркало недели. – 2008. – № 16. – С. 4-5.

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року» від 16 липня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
7. Закон України «Про концесії»: від 16.07.1999 р., № 997-XIV // ВВР України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
8. Проект Закону «Про морські порти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42340
9. Закон України «Про державно-приватне партнерство»: від 01.07.2010 р., № 2404-17 // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
10. Чекаловец В.И. Проект Закона «О морских портах Украины – некоторые заметки о его содержании»/ В.И. Чекаловец // Транспорт. – 2008. – № 19(499). – С. 61-65.

Стаття надійшла до редакції 08.02.2012

Рецензент – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри «Менеджмент і маркетинг» Одеського національного морського університету **М.Я. Постан.**