

УДК 656.071.4

О.К. Афанасьева, Е.В. Борсук

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
МОРСКИХ ТОРГОВЫХ ПОРТОВ УКРАИНЫ
В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Розглянуто теоретичні та організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами, основні принципи державно-приватного партнерства (ДПП). Проаналізовано світовий і вітчизняний досвід реалізації проектів ДПП, у тому числі в транспортній сфері. Обґрунтовано переваги та перспективи використання ДПП та окремо концесій для розвитку морських портів в умовах дії нового Закону про порти.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, портове господарство, Закон «Про морські порти України».

Рассмотрены теоретические и организационно-правовые основы взаимодействия государственных партнеров с частными партнерами, основные принципы государственно-частного партнерства (ГЧП). Проанализирован мировой и отечественный опыт реализации проектов ГЧП, в том числе в транспортной сфере. Обоснованы преимущества и перспективы использования ГЧП и отдельно концессий для развития морских портов в условиях действия нового Закона о портах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, портовое хозяйство, Закон «О морских портах Украины».

The article examines the theoretical, organizational and legal bases of interaction public partners with private partners, the basic principles of public-private partnership (PPP). The international and national experience in implementing of PPP projects is

© Афанасьева О.К., Борсук Е.В., 2014

analyzed, including in the transport sector, the advantages and perspectives of PPP are justified. The significance of the use of concessions for the development of seaports in the conditions of the new Law on ports is determined.

In this research, a public-private partnership (PPP) in seaports is proposed to be regarded as a system of economic and legal relations on the basis of public operatorship which subjects of public and private sectors enter in order to implement projects of development of the seaports, that are strategically important for the economy of the state.

In the conditions of shortage of budgetary facilities for development of transport infrastructure objects, and, in particular, seaports, the PPP can become the main instrument for implementing the required projects and solving problems in this field that provides benefits for both the state and the investor. Today the most widespread form of cooperation between the public and private sectors is a concession - a mutually beneficial system of relationships, when the state transfers to the business the right of using any object or pro-property, in exchange for taking entrepreneurial risk, the construction of a new object or improvement (expansion, reconstruction, retooling) of an existing and functioning object.

The use of PPP offers the state an opportunity to update the capital assets by attracting investments, to increase the effectiveness of the port industry, to create modern technology, to increase the number of ship calls, cargo handling, etc. Investors, in turn, are able to create and develop the terminals on the transparent and clear terms.

These days Ukraine is making only the first steps in the implementation of PPP programs, and concessions in this regard can be a strong incentive for private investment and in many fields of the national economy. However, for today the concession mechanism in our country is still far from its final implementation.

With the increasing of the competition for freight traffic between the ports of Black Sea region during the global economic

crisis, Ukraine should create all necessary facilities for realization of scale projects as soon as possible by the companies that are already successfully operating in the state ports as well as attracting new investors.

Keywords: *public-private partnerships, concessions, port economy, the Law "On the sea ports of Ukraine".*

Постановка проблеми. Транспортная отрасль является одной из важнейших составляющих экономики Украины. Морские порты имеют огромный экономический потенциал, которые открывает Закон «О морских портах Украины», прежде всего в части возможности использования механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) [6].

Главным ограничением, которое долгое время усложняло привлечение крупных частных инвестиций в портовое хозяйство Украины, было почти исключительно государственная собственность в портовом хозяйстве. Отсутствие в государственном бюджете достаточных средств не позволяет обеспечивать расширенное воспроизведение фондов морских портов Украины. Чтобы разрешить такое противоречие, в мировой практике используется концепция государственно-частного партнерства, которая является альтернативой приватизации объектов государственной собственности.

В условиях дефицита бюджетных средств для инвестирования экономики необходимость частного инвестирования в государственных портах становится очевидной. В период существования независимой Украины инвестиции, если и осуществлялись, то в основном в проекты типа «greenfield» (предприятие «с нуля»), расположенные вне пределов государственных портов.

В условиях растущей, на фоне мирового экономического кризиса, конкуренции за грузопотоки между портами Черноморского бассейна, Украина должна как можно скорее создать все необходимые возможности для реализации масштабных проектов как компаниями, которые уже успешно работают в отечест-

венных портах, так и с привлечением новых инвесторов [10].

Таким образом, для портового хозяйства Украины государственно-частное партнерство особо актуально. Привлечение инвесторов и реализация масштабных проектов будет способствовать обновлению портового хозяйства, стабильному грузопотоку, росту зарплат и социальных гарантий работников портов.

Обзор последних исследований и публикаций. Теория и практика применения государственно-частного партнерства является предметом исследования многих отечественных и иностранных специалистов, которые рассматривают проблемы понятийного аппарата государственно-частного партнерства, его форм и особенностей, преимуществ и недостатков [2, 4, 9, 12, 13]. В то же время, условия для внедрения ГЧП в Украине возникли совсем недавно, а новый закон о портах положительно влияет на перспективы реализации проектов ГЧП, поэтому необходимо выявить особенности форм государственно-частного партнерства в Украине, их эффективность и перспективы развития, что обуславливает актуальность данного исследования.

Задача исследования. Целью статьи является выявление конкретных перспективных инструментов для внедрения и использования механизма государственно-частного партнерства для развития украинских морских портов.

Основной материал исследования. Согласно Закону Украины «О государственно-частном партнерстве», ГЧП представляет собой сотрудничество между государством Украина, территориальными общинами в лице соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления (государственными партнерами) и юридическими лицами, кроме государственных и коммунальных предприятий, или физическими лицами – предпринимателями (частными партнерами), которое осуществляется на основе договора [7].

В данном исследовании под государственно-частным партнерством (ГЧП) в морских портах предлагается понимать систему экономико-правовых отношений на основе общественного оператора, в которые вступают субъекты государствен-

ного и частного секторов экономики с целью реализации стратегически важных для экономики государства проектов развития морских портов [1].

Основные принципы использования ГЧП представлены на рис. 1, 2 [7]. Сферы применения ГЧП очень многообразны, основными выступают инфраструктурные отрасли экономики, такие как энергетика, водоснабжение, телекоммуникации, транспорт, здравоохранение.

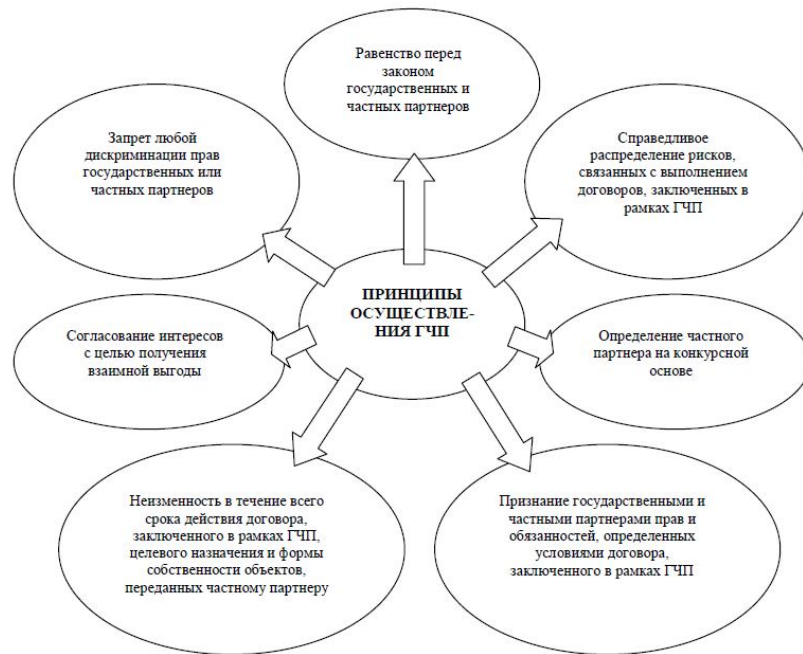


Рис. 1. Принципы осуществления ГЧП

Следовательно, вопрос внедрения механизма ГЧП в Украине является одним из наиболее актуальных, поскольку позволяет решить целый ряд проблем, связанных с финансированием инфраструктурных объектов в регионах, огромная капиталоемкость которых ограничивает возможности государства по их финансированию.

Согласно данным центральных и местных органов исполнительной власти, по состоянию на конец 2013 года реализуются 227 проектов на основе принципов государственно-частного партнерства. Более половины из них реализуются в сфере переработки отходов – 117 проектов (51 % от заключенных договоров). Еще 56 проектов (25 % от заключенных договоров) осуществляются в сфере сбора, очистки и распределения воды, 14 проектов – в сфере строительства и эксплуатации дорог, взлетно-посадочных полос на аэродромах, мостов, дорожных эстакад, тоннелей и метрополитенов, морских и речных портов и их инфраструктуры (6 % от заключенных договоров) [3].

Сегодня на Черном море действует очень жесткая конкуренция. При этом основные конкуренты – российские порты – наращивают свой потенциал довольно активно.

В то же время изношенность основных фондов в государственных портах Украины составляет около 80 %. Кроме того, порты не владеют в полной мере новыми технологиями. Еще одно слабое место – глубины, несмотря на то, что Мининфраструктуры занимается решением этой проблемы (например, в Одесском и Южном портах проделана значительная работа по дноуглублению). Все перечисленное не делает украинские порты привлекательными для клиентуры. Если прибавить к этому внешние факторы – мировое снижение экономики и спроса, то станет понятной тенденция снижения морских перевозок, а, следовательно, и загрузки портов.

Специалисты подсчитали, что на развитие украинских портов необходимо минимум 25 млрд. грн., в то время как, например, в 2012 году украинские МТП заработали 1,4 млрд. грн. чистой прибыли. Для реализации программы модернизации отрасли за счет собственных средств портам необходимо как минимум 15 лет. Однако конкуренция не позволяет надолго откладывать развитие портов. Для развития терминальных мощностей нужны частные инвестиции. Использование ГЧП открывает возможность государству обновить основные фонды за счет привлечения инвестиций, повысить эффективность портовой отрасли, создать современные технологии, увеличить число судозаходов, грузоперевалку и т.д. Инвесторы, в свою очередь, получают возможность создания и развития терминалов на прозрачных и понятных условиях, обеспечения взаимодействия между различными видами транспорта.

Однако до сих пор в транспортной сфере ГЧП было распространено в наименьшей степени (рис. 2, 3) [2].

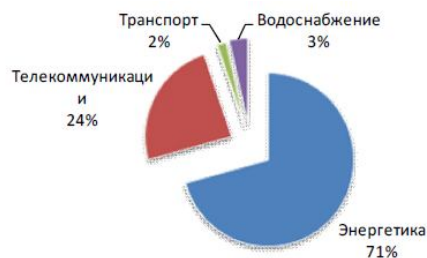


Рис. 2. Структура проектов ГЧП по численности, реализованных в Украине за 1990-2012 гг.

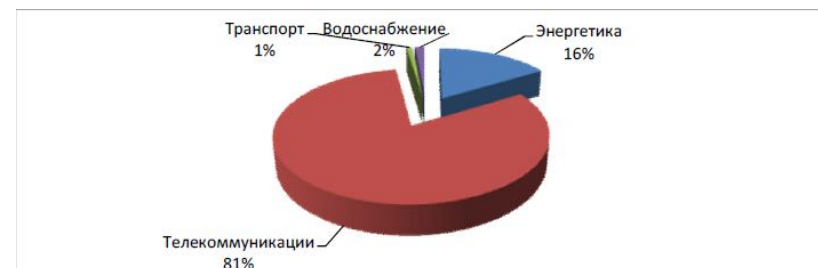


Рис. 3. Структура проектов ГЧП по размеру инвестиций, реализованных в Украине за 1990-2012 гг.

Как видим, больше всего таких проектов было реализовано в сфере энергетики и телекоммуникаций. Следует при этом учесть, что в рассмотренных годах еще не был принят Закон «О морских портах Украины», где и была установлена приоритетность механизмов ГЧП.

Что касается мировой практики, то по статистическим данным за тот же период, которые предоставляет Мировой банк, структура проектов похожа: лидером по численности проектов является энергетика (39%), а по размеру инвестиций телекоммуникации (48%). Однако в транспортной сфере в значительно большей степени используется механизм государственно-частного партнерства: 27% всех реализованных проектов по численности и 17% всех проектов по размеру вложений [13].

Различные модели ГЧП давно и успешно используются во всем мире. Приведем показатели, которые характеризуют реализацию проектов ГЧП в мировой транспортной отрасли, а также отдельно для портового хозяйства (табл. 1, 2) [14].

Таблиця 1

Показатели инфраструктурных проектов в транспортной отрасли в развивающихся странах за период 1990-2012 гг.

Показатель	Значение
Число стран, применяющих ГЧП в транспортной отрасли	86
Количество успешно завершенных проектов	1473
Регион мира с наибольшей долей в общем объеме инвестиций	Латинская Америка и Карибский бассейн (42 %)
Тип ГЧП с наибольшей долей в общем объеме инвестиций	Концессия (59 %)
Тип ГЧП с наибольшей долей в общем количестве проектов	Концессия (59 %)
Отмененные или находящиеся под угрозой проекты	78, что составляет 6 % от общего объема инвестиций

Таблиця 2

Показатели инфраструктурных проектов в портовом хозяйстве в развивающихся странах за период 1990-2012 гг.

Показатель	Значение
Число стран, применяющих ГЧП в морских портах	62
Количество успешно завершенных проектов	388
Регион мира с наибольшей долей в общем объеме инвестиций	Восточная Азия и Тихоокеанский регион (32 %)
Тип ГЧП с наибольшей долей в общем объеме инвестиций	Новое предприятие (54 %)
Тип ГЧП с наибольшей долей в общем количестве проектов	Концессия (47 %)
Отмененные или находящиеся под угрозой проекты	9, что составляет 2 % от общего объема инвестиций

Согласно Закону Украины «О концессиях», концессия – это предоставление в целях удовлетворения общественных потребностей уполномоченным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления на основании концессионного договора на платной и срочной основе юридическому или физическому лицу (субъекту предпринимательской деятельности) права на создание (строительство) и (или) управление (эксплуатацию) объекта концессии (срочное платное владение), при условии взятия субъектом предпринимательской деятельности (концессионером) на себя обязательств по созданию (строительству) и (или) управлению (эксплуатации) объектом концессии, имущественной ответственности и возможного предпринимательского риска [5].

В концессию могут предоставляться объекты права государственной или коммунальной собственности, используемые для осуществления деятельности в ряде сфер хозяйственной деятельности, в том числе в строительстве и эксплуатации грузовых и пассажирских портов.

Концессия представляет собой способ привлечения инвесторов в эффективное управление и ускоренное развитие объектов государственной собственности. Данный механизм считается наиболее прогрессивной и комплексной формой ГЧП. Во-первых, в отличие от других форм концессии всегда носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает полной свободой в принятии управленческих решений, что также отличает их, например, от смешанных предприятий. В-третьих, у государства в рамках концессионного договора и публично-правовых норм остается в целом достаточно много рычагов воздействия на концессионера при возникновении необходимости защиты общественных интересов.

В сфере производственной инфраструктуры в зарубежных странах используется несколько типов концессий, которые различаются в зависимости от объема передаваемых концессионеру прав, наличия строительного компонента, схем и сроков возврата объекта государству и других факторов. Концессионные договоры – это документы, конституирующие главные элементы и правила отношений концессионера и концедента. Статус концессионного договора во многих странах соответствует статусу постановления правительства. Частные инвестиции – обязательное условие большинства концессий.

Вместе с тем из-за фиксирования системы отношений государства и бизнеса на длительную перспективу, детерминированности заложенных в концессионный договор положений эта форма лишена гибкости, возможности реагировать на меняющиеся внешние условия.

Слабой стороной концессий является также сложность проведения долгосрочных финансово-экономических расчетов по объектам с длительным сроком окупаемости инвестиций, что вызывает неточности и даже ошибки и создает дополнительные риски невыполнения условий концессий [2].

Недостатки концессии также заключаются в том, что участие в концессии по сравнению с арендными отношениями является дорогостоящим и рискованным для концессионера. Концессия является сравнительно новым видом правоотношений, а законодательная база не достаточно отработана. Действующая законодательная база всецело защищает интересы концедента, концессионер же вступает в правоотношения на свой страх и риск.

Представим взаимодействие концедента, концессионера и общества в рамках концессионного механизма (рис. 4).

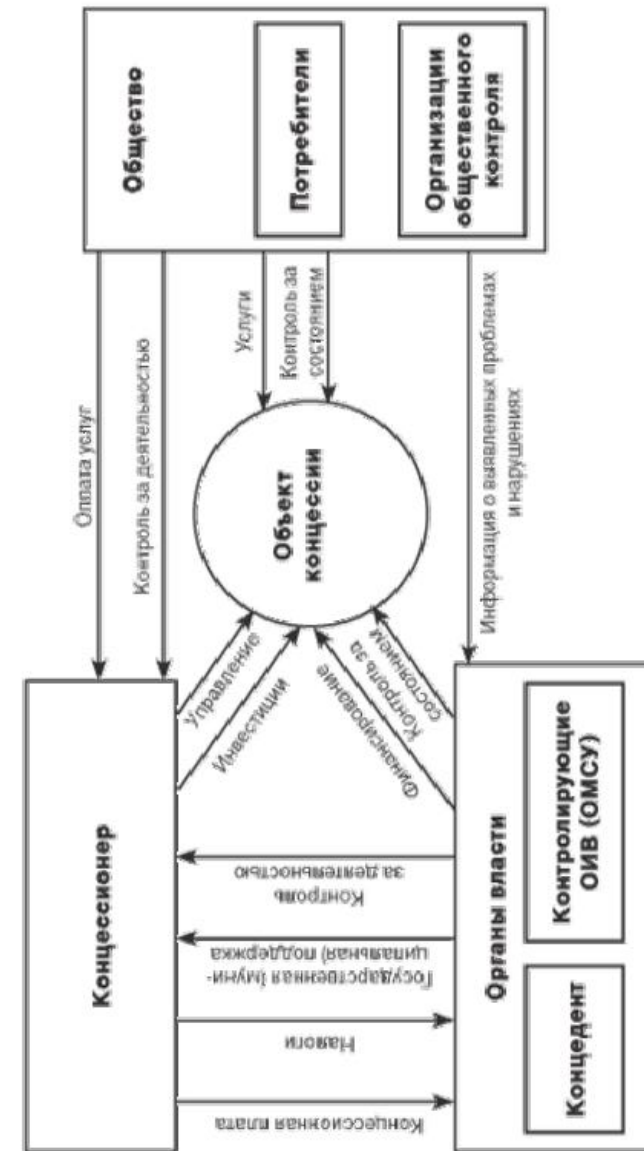


Рис. 4. Схема функционирования концессионного механизма

На данной схеме отражены сущность концессионного механизма и процесс его функционирования. В течение срока концессии стороны связаны между собой не только условиями концессионного соглашения, но и множеством других отношений. Концедент осуществляет контроль и надзор за состоянием объекта концессии и за деятельностью концессионера, а также проводит систематический мониторинг исполнения концессионером условий концессионного соглашения. То, что концессионер при эксплуатации объекта концессии взаимодействует с потребителями услуг, определяет его особые отношения с обществом. В связи с этим контроль деятельности концессионера и состояния объекта концессии должен также осуществляться обществом в лице потребителей услуг и специализированных общественных организаций. Информация о соблюдении или несоблюдении концессионером общественных интересов должна поступать как концессионеру, так и концеденту.

Важным этапом действия концессионного механизма являются мониторинг и диагностика результатов изменения объекта концессионных отношений в процессе реализации концессионного проекта, которая включает оценку социально-экономической эффективности реализации концессионного проекта. Указанная оценка производится на предмет анализа соответствия результатов, достигнутых в процессе реализации концессионного проекта, условиям концессионного соглашения и целям, поставленным концедентом [4].

Украина сегодня делает только первые шаги по внедрению программ ГЧП, и концессии в этом плане могут стать серьезным стимулом для привлечения частных инвестиций также и в другие сферы национальной экономики. Правда, на сегодняшний день механизм концессии в нашей стране еще далек от своего окончательного внедрения, ведь по-настоящему крупных инфраструктурных объектов в рамках концессии за годы независимости страны реализовано не было.

Во многом причина кроется в несовершенстве украинского законодательства. Закон «О концессиях», который был принят еще в 1999 году, только в общих чертах описывает механизм концессии, поэтому в этом плане на законодательном уровне остается еще очень много белых пятен.

Примечательно, что как раз на украинские порты приходится около 70 % всего отечественного внешнеторгового оборота, что составляет почти 158 млн. тонн разнообразных грузов и товаров, включая транзитные поставки. Именно портовая сфера является одной из наиболее приоритетных для нашей экономики. Это та «золотая жила» (в перспективе), которая при умелом использовании и грамотном подходе может существенно ускорить развитие экономики страны и значительно повысить конкурентоспособность Украины не только в черноморском регионе, но и во всей Европе.

Однако сейчас мы можем наблюдать ситуацию, когда отечественные порты не могут в полной мере удовлетворить спрос на качественные услуги по перевалке грузов, особенно это касается зерновых культур, которые занимают «львиную» долю в украинском экспорте. Совокупная мощность зерновых терминалов украинских портов составляет 28 млн. тонн в год, в то время как, по оценкам специалистов, в ближайшие годы производство зерновых культур в нашей стране возрастет до 80 млн. тонн в год, из которых 50 млн. будет направлено на экспорт [11].

Естественно, усовершенствование специализированных терминалов в украинских портах должно осуществляться параллельно с развитием общей портовой инфраструктуры. Речь идет о комплексном развитии портового хозяйства, начиная от строительства или реконструкции причалов и заканчивая обустройством максимально удобных подъездных путей.

Все это очень масштабная работа, требующая чрезвычайно крупных капиталовложений, так что рассчитывать в этом плане на силы одного лишь государства абсолютно бессмысленно. Понятно, что на первый план выходит концессия – вещь пока что для нашей страны совершенно неиспробованная.

Первой концессионной ласточкой для Украины должен стать порт «Южный», которым уже подготовлено технико-экономическое обоснование концессионных конкурсов. Так, согласно планам порта, среди потенциальных концессионеров фигурирует ряд крупных стивидорных компаний, работающих в акватории порта – «Трансинвестсервис» (сегмент генеральных, навалочных грузов и контейнеров), «Бориваж» (растительные масла), «М.В. Карго», «Трансойл», «Солнечная Пальмира» (зерноперевалка), «Причалы Коминтерна» (генеральные и навалочные грузы). В целом программа развития перевалочных мощностей в порту южный за счет концессии предусматривает реконструкцию 6 причалов и строительство «с нуля» еще 12 причалов. Это позволит увеличить перевалочные мощности на 42 млн. тонн в год по массовым грузам и на 350 тыс. TEU – по контейнерам. В сравнении с нынешними возможностями порта это означает двойной рост по первой номенклатурной категории и в 1,8 раза – во второй [8].

Вместе с тем, уже готовятся к передаче в концессию объекты Бердянского, Мариупольского и Ильичевского портов. По расчетам Министерства инфраструктуры, первый пилотный проект (предположительно в порту «Южный») будет запущен уже в нынешнем, 2014 году, после чего можно будет в полной мере оценить все преимущества и недостатки концессионного механизма и соответственно перейти к реализации государственно-частного партнерства уже на базе остальных портов [15].

Разумеется, инвестор, заключая договор концессии, берет на себя определенные обязательства по привлечению средств в то или иное предприятие, а государство в свою очередь выставляет перед ним ряд требований (сохранение рабочих мест и определенных, возможно, нерентабельных видов производства и т. п.). Таким образом, концессионер получает права на пользование исключительным объектом государственной собственности в течение определенного, зачастую достаточно продолжительного, периода, в обмен на обязательства по развитию данного объекта (реконструкцию, модернизацию, дооборудова-

ние, строительство). Государство же привлекает в портовую сферу достаточно крупные потоки инвестиций, передает большую часть рисков частному сектору, сохраняя при этом за собой собственность.

Очевидно, что концессия позволяет реализовать по-настоящему крупные и масштабные инфраструктурные проекты, с помощью одновременной аккумуляции как денежных, так и ресурсно-кадровых ресурсов. Бизнес приносит свои деньги, методы эффективного управления в конкурентной среде, вытесняет устаревшую бюрократическую структуру управления, привнося принципы функционирования предприятия в условиях острой конкуренции, а не государственной монополии. Инвестор заинтересован в оптимизации работы объекта, ведь от этого напрямую зависит его прибыль в будущем.

Выводы. Развитие ГЧП позволяет создать синергию возможностей государства и инициативы, опыта, эффективности частного капитала. В условиях нехватки бюджетных средств для развития объектов транспортной инфраструктуры, и, в частности, морских портов, ГЧП может стать основным инструментом реализации необходимых проектов и решения проблем в данной отрасли, что предусматривает выгоды, как для государства, так и для инвестора. На сегодня самой распространенной формой сотрудничества между государственным и частным секторами остается концессия – взаимовыгодная система отношений, когда государство передает бизнесу права на использование какого-либо объекта или имущества, в обмен на принятие предпринимательского риска, строительство нового или совершенствование (расширение, реконструкция, переоборудование) уже существующего и функционирующего объекта.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Афанасьєва О.К. Організаційно-економічні основи розвитку державно-приватного партнерства в морських портах України. – Автореф. дис. канд. екон. наук // О.К. Афанасьєва; ППРЕЕД. – Одеса, 2011. – 21 с.
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. – М.: Наука РАН, 2005. – 315 с.
3. В Украине запланировано реализовать более 400 проектов ГЧП (По информации пресс-службы Минэкономразвития Украины). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minek-crimea.gov.ua/news_content.php?cid=5756.
4. Жукова Н.С. Концессионный механизм реализации государственной инновационной политики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3776>.
5. Закон Украины «О концессиях». Раздел 1. Общие положения. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravoved.in.ua/section-law/124-koncensi/1003-glava01.html>
6. Закон «О морских портах Украины» и интересы грузовладельца. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/topic/1006236#U2TBXHRDie0>.
7. Закон України «Про державно-приватне партнерство» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T102404.html
8. Каткевич В. Концессионная программа порта «Южный» // Портовик. – 2014. – 6 марта. – С. 4.

9. Мировая практика институционального обеспечения ГЧП. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ucates.ru/analytics_09
10. Мнение экспертов: государственно-частное партнерство принесет портам Украины необходимый объем инвестиций для модернизации и повышения конкурентоспособности. – Ежедневный журнал «Транспорт». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://transport-journal.com/logistika-i-ekspedirovanie/tamoznya/mnenye-ekspertov-hosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-pryneset-portam-ukrainyi-neobhodimyij-obem-ynvestytsyj-dlya-modernyzatsyyu-y-povyishenyua-konkurentosposobnosti>
11. Овруцкая Т. Реформа портов: шаг за шагом // Порты Украины. – 2013. – № 03 (125). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://portsukraine.com/node/3219>
12. Private Participation in Infrastructure (PPI) Database 1990-2012. Country Snapshots. Ukraine. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97.
13. Private Participation in Infrastructure (PPI) Database 1990-2012. Summary Data Reports. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ppi.worldbank.org/explore/Report.aspx?mode=1>.
14. Статистическая информация. Transport Sector. Ports. Private Participation in Infrastructure (PPI) Database 1990-2012 / The World Bank (WB). Wash., 2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSubSector.aspx?SubSectorID=8.

15. Шевчук С. Концессия портов: последний шанс утопающего. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inpress.ua/ru/economics/23100-kontsessiya-portov-posledniy-shans-utopayuscheho>.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2014

Рецензенти:

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри «Маркетинг і логістика» Одеської національної академії харчових технологій **І.І. Савенко**

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри «Економіка підприємства та підприємництво на морському транспорті» Одеського національного морського університету **В.В. Жихарєва**