

УДК 334.021

А. Г. Дем'яненко\*

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В МОРСКОЙ ПОРТОВОЙ ОТРАСЛИ

*Стаття присвячена актуальному питанню взаємовідносин державно-приватного партнерства (ДПП) в морській портової галузі. Представлені різні погляди вчених на поняття «державно-приватне партнерство». Розглянуто переваги та умови використання схем взаємодії державного і приватного капіталу на морському транспорті. Проведено аналіз механізму ДПП в морських портах.*

*Ключові слова: державно-приватне партнерство, морські порти, проекти.*

*Статья посвящена актуальному вопросу взаимоотношений государственно-частного партнерства (ГЧП) в морской портовой отрасли. Представлены различные взгляды ученых на понятие «государственно-частное партнерство». Рассмотрены преимущества и условия использования схем взаимодействия государственного и частного капитала на морском транспорте. Проведен анализ механизма ГЧП в морских портах.*

*Ключевые слова: государственно-частное партнерство, морские порты, проекты.*

*Article/ocizes on iHe geIaiiomHir o/public-rçiyaie raçineççHir (PPP) in iHe maçiiime poçi zesioç. Pçezeniç ii/eçeni uiem o/çieniŞya on iHe conceri o/«public-rçiyaie raçineççHir». THe aiyaniadeç aniy coniiionz o/ize inieçaçiion ççHeteç o/public aniyçiyaie çariial in maçiiime içanzroçi. THe analyu o/iHe PPP in iHe zeapozis.*

*Keum>oçiz: public-rçiyaie raçineççHirç, poçiç, pçoieçii.*

*Постановка проблеми.* Государственно-частное партнерство — не новый инструмент реализации государственных целей развития и повышения эффективности деятельности различных отраслей народного хозяйства. Однако сравнительно недавно он стал активно использоваться и в портовой отрасли. Опыт ее реформирования показывает, что правительства государств с различным уровнем развития экономики стараются сокращать свое присутствие в морском транспорте. Частный инвестор становится более эффективным собственником, имеющим возможность привлекать широкий спектр ресурсов для финансирования важных инфраструктурных проектов и принимая на себя часть рисков функционирования морских портов на себя. Государство, в свою очередь, сохраняет контрольные и регулирующие функции, прерогативу стратегического планирования и управления отраслью, а также рост отчислений в бюджет и решение социальных проблем.

*Анализ исследований и публикаций.* Проблематикой применения механизма государственно-частного партнерства в работе морских портов занимаются, в основном, зарубежные ученые А. Бэйрд, М. Брукс, К. Куллинан, так как в Украине реальные процессы разгосударствления в портовой отрасли начались относительно недавно и обсуждения необходимости и важности такого взаимодействия ведутся в среде специалистов в данной области. Интересно мнение Б. Колесникова — экс-министра инфраструктуры Украины, Ю. Васькова — начальника Одесского морского

торгового порта, А. Ницевича — председателя Морского института Украины, эксперта Центра транспортных стратегий.

*Целью данной статьи* является исследование взглядов ученых и специалистов-практиков на такое явление, как государственно-частное партнерство, его трактовки, выявление стимулирующих факторов его использования, а также определение преимуществ данного механизма в морской портовой отрасли.

*Изложение основного материала исследований.* При широкой применимости в различных отраслях экономики, сам термин «государственно-частное партнерство» не имеет конкретной и однозначной трактовки.

В руководстве Азиатского банка развития государственно-частное партнерство определяется, как диапазон возможных связей между государственными и частными структурами в контексте реализации инфраструктурных проектов и других задач [1, с. 7].

Е. Коровин трактует ГЧП как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [2].

В. Г. Варнавский считает, что в современном понимании ГЧП — это «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но

\* Дем'яненко А. Г. — канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри економіки та управління морським транспортом Азовського морського інституту Одеської національної морської академії, м. Маріуполь.

всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг» [3].

В Законе Украины «О государственно-частном партнерстве» оно определяется, как «сотрудничество между государством Украина, Автономной Республикой Крым, 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), осуществляемое на основе договора в порядке, установленном настоящим Законом и другими законодательными актами» [4].

В Российской Федерации соответствующего федерального закона вообще не существует, а механизм реализации таких отношений описан в более 60 законодательных актах субъектов РФ.

Емким также является определение, данное Е. А. Махортовым и А. С. Семченковым, а именно: «государственно-частное партнерство представляет собой взаимовыгодное средне- и долгосрочное сотрудничество между государством и бизнесом, реализуемое в различных формах ... и ставящее своей целью решение политических и общественно значимых задач на национальном, региональном и местном уровнях» [5].

Однако зачастую для такого вида сотрудничества используют в качестве синонимов термины «приватизация» и «участие частного сектора». Несмотря на родственность, между ними существуют некие отличия [6, с. 1]:

— ГЧП представляет собой организационно-правовые рамки, в которых, при участии частного сектора, признается роль государства, как гаранта достижения целей проводимых реформ, эффективности госинвестиций и выполнения социальных обязательств. В соглашениях ГЧП оптимально распределяются задачи, обязанности и риски между государственным и частным партнерами. Первыми могут быть государственные учреждения (министерства, ведомства, муниципалитеты, госпредприятия), вторыми — местные или международные предприятия, инвесторы. Вклад правительства в такое партнерство обычно принимает форму инвестиционного капитала, капитальных активов, необходимого сырья и материалов, энергии. С другой стороны, им также обеспечивается соблюдение социальной ответственности, экологических норм, предоставляется информация об условиях реализации проектов, оказывается политическая поддержка. Роль частного сектора заключается в использовании соб-

ственного успешного опыта ведения бизнеса, управления, инновационной и инвестиционной деятельности, однако предполагает вложение и инвестиционного капитала в зависимости от формы контракта. Структура ГЧП должна способствовать выделению соответствующих рисков для каждого партнера и тех, которыми он может наилучшим образом управлять, тем самым минимизируя затраты и повышая производительность сотрудничества;

— участие частного капитала в реформировании деятельности отдельных отраслей и предприятий предполагает не изначальное партнерство, а присоединение частного сектора к существующим государственным программам и реализуемым проектам, передачу государственного имущества частным инвесторам. Иногда наблюдается путаница между контрактами участия частного сектора и приватизацией, что приводит к обеспокоенности судьбой социальных аспектов деятельности частных компаний;

— приватизация же предполагает продажу акций или части собственности государственных предприятий, активов или услуг, принадлежащих госсектору.

Однако именно критический анализ опыта приватизации и участия частного капитала в работе изначально государственных отраслей и привел к разработке нового поколения сотрудничества между государством и бизнесом, имеваемого сейчас государственно-частным партнерством.

Практика показала, что такие проекты имеют следующие стимулы [7, с. 15].

Растет обеспеченность государства необходимой инфраструктурой, финансировать которую самостоятельно госбюджет не в состоянии.

Частный сектор получает возможность быстрее реализовать совместный проект за счет содействия госорганов в оформлении документации, проектировании и разработке земель и активов.

Снижаются затраты на различных этапах жизненного цикла проекта ГЧП за счет оптимального использования ресурсов частного партнером, его более мощного технического и технологического обеспечения, опыта выполнения работ и приобретенных успешных практик управления проектами, что не всегда достижимо в рамках традиционного капитального строительства в госсекторе.

Оптимально распределяются риски между участниками проектов таким образом, чтобы минимизировать их влияние на проект, повысить его устойчивость и снизить финансовую нагрузку на государство и частного инвестора.

За счет оптимального распределения рисков и государственной поддержки частный сектор получает дополнительные стимулы улучшения управления и роста производительности.

Улучшается качество обслуживания за счет внедрения инноваций в сфере предоставления услуг, производительных стимулов и санкций, стандартов, описанных в рамках контракта ГЧП.

Возможность получения дополнительных доходов за счет привлечения третьих лиц к реализации проектов, снижая необходимый объем бюджетного финансирования, а также использования резервных мощностей создаваемых объектов и избавления от избыточных и нерентабельных активов.

Растет возможность привлечения общественности к управлению такими проектами путем

передачи права мониторинга и регулирования деятельности частного партнера от центральных органов управления в муниципалитеты и общественные организации, что позволит повысить социальную ответственность инвесторов и наладить эффективный диалог между ними.

Если рассматривать практику реализации проектов по развитию отрасли морского транспорта в мире, представленную *Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)* — мировым консалтинговым центром по проектам государственно-частного партнерства в различных отраслях, можно проследить следующую тенденцию использования типов ГЧП и приватизации в морских портах (рис. 1).

Наибольшее количество контрактов заключается по концессионной модели с использова-

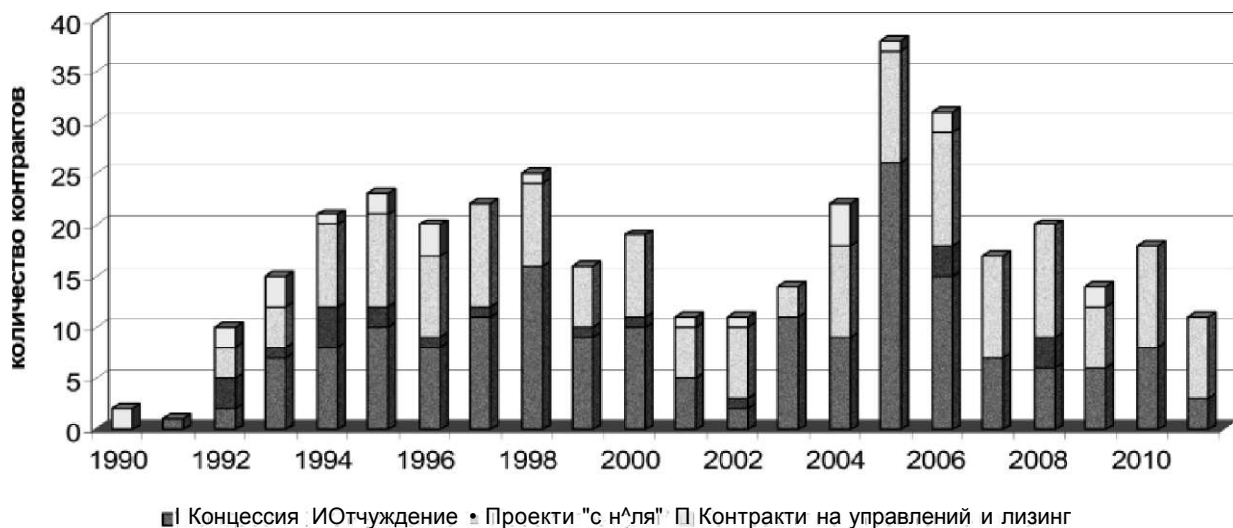


Рис. 1. Структура соглашений участия частного капитала в портовой деятельности за 1990—2011 гг. [8]

нием различных типов соглашений — за период с 1990 по 2011 гг. в портовой отрасли таковых было зарегистрировано 180. На втором месте по востребованности стоят «двухэтажные» — так называемые проекты «с нуля», когда вся инфраструктура создается заново. Обычно это проекты строительства новых терминалов.

Однако, несмотря на то, что концессии более популярны как форма соглашения ГЧП, «зеленые» проекты являются более затратными и, притом, что их на 14 % меньше за двадцатилетнюю историю сбора данных, финансирования они требуют на 16 % больше (рис. 2). На порядок ниже было зарегистрировано крупных соглашений частичного или полного отчуждения активов (дизеизинг) — основная их часть была осуществлена в 90-х гг. XX в. в странах бывшего СССР, хотя суммы были не большие — всего около 145 млн. дол. Значительные контракты по продаже активов заключались в середине «нулевых» годов XXI в. более чем на 2 млрд дол. До 2007 г. равно-

мерно, но не часто, использовались контракты на управление и аренду имущества — почти на 340 млн. дол.

Анализ мирового распределения активности государственно-частного партнерства в секторе морских портов показывает, что европейский регион занимает последнее место по объему заключаемых соглашений и привлечению частного капитала. Все-таки Европа — это регион старых портов, имеющих устоявшиеся схемы работы с частным капиталом и давно прошедших процедуру разгосударствления, а Центральная Азия — хоть и представлена странами, имеющими различные порты, однако их относительно немного, по сравнению с регионами Восточной Азии и Тихого океана, бурно развивающими внешнюю торговлю и являющимися международными транспортными центрами (рис. 3):

Оценивая статистику реализации проектов ГЧП в странах Черноморского региона (Турция, Румыния, Болгария, Российская Федерация, Гру-

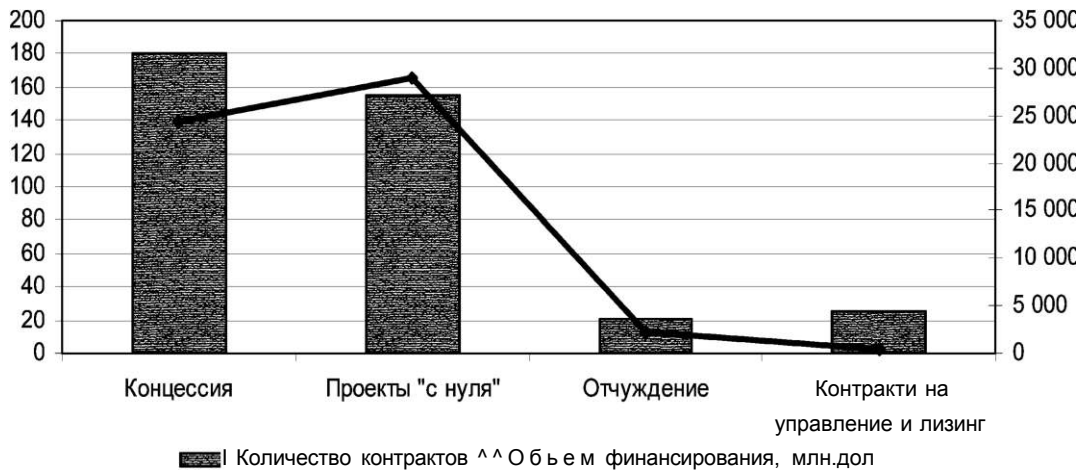


Рис. 2. Сравнение количества контрактов государственно-частного партнерства и объемов их финансирования в Европе с 1991 по 2011 гг. [8]

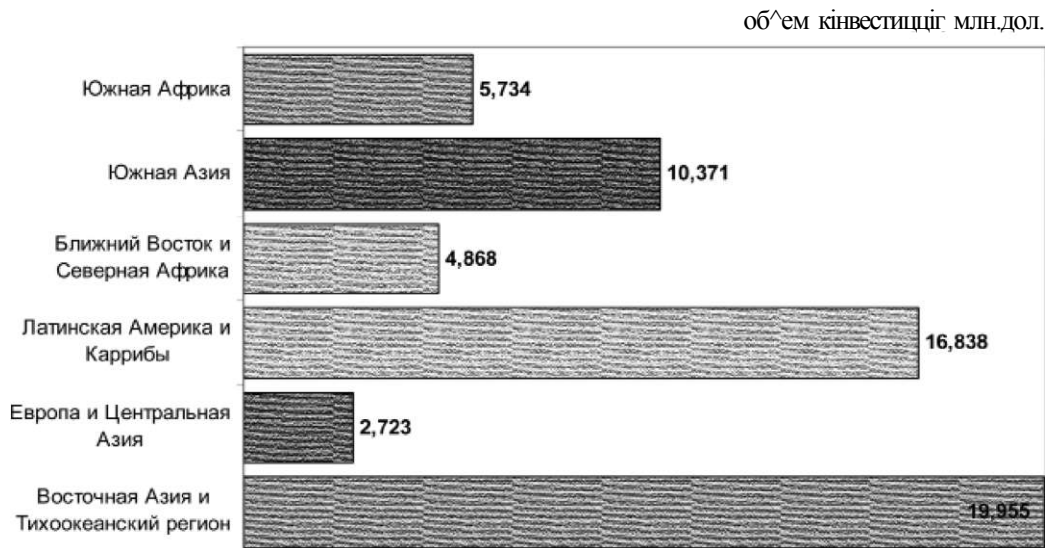


Рис. 3. Распределение инвестиций государственно-частного партнерства порегионам мира в секторе морских портов за 1990—2011 гг., млн. дол. [8]

зия и Украина), можно отметить, что наибольшее их количество (11 проектов) было осуществлено именно в России, так как процесс разгосударствления в портах там начался в 1992 г., и основной их тип — частичное отчуждение активов, а именно терминалов. Активно привлекает частный капитал в портовую отрасль и Турция, которая работает по модели концессии. В 2004 г. начался проект по сооружению круизного терминала стоимостью более 40 млрд. дол. Грузия начала реализовывать проекты ГЧП с 2006 г. и за это время был заключен договор аренды нефтетерминала в Батуми с датским партнером, концессионное соглашение типа КеБаИіііale-орегалеЧгашГег (Реконструкция — Эксплуатация — Передача) на контейнерный терминал там же, полностью продана частному инвестору КАК Іпуе8ІтепІ АиіЬогііу (Объединенные Арабские Эмираты) инфраструктура порта Потти. В Болгарии за двадцать лет реализовано 3 проекта концессии двух терминалов сухих грузов и универсального по

типу КеБаИіііale-орегалеЧгашГег с болгарскими инвесторами на 25 лет более чем на 100 млн. дол. К сожалению, Украина представлена в базе данных только одним проектом, стоимостью 130 млн. дол. — терминалом НоШсо Ігіі в Одессе, сооружаемого «с нуля» совместно БгоокІуп-Кіеу Огоир (Украина) и СМА-СОМ (Франция) с использованием кредитных ресурсов (37 млн. дол.) от ЕБРР. Такая ситуация до недавнего времени была обусловлена отсутствием стабильной правовой базы взаимодействия государственного и частного капитала в морских портах нашей страны, а также фактическим нежеланием государственного аппарата предпринимать активные действия в направлении реформирования отрасли и ее разгосударствления.

Проанализировав характеристики и потенциал различных инструментов государственно-частного партнерства можно выделить следующие возможности, предоставляемые его основным участникам, а также выгоды, которые

взаимодействие частного и государственного секторов несет для экономики страны и ее правительству [9, с. 4].

В первую очередь, портовые администрации получают следующие преимущества от использования механизма государственно-частного партнерства:

- большая свобода от прямого государственного влияния и контроля;

- освобождение от традиционных ограничений госсектора, касающихся персонала, ценообразования, бюджетного финансирования, административных препятствий, обязательных тендерных процедур;

- рост ответственности в соответствии с полученными функциями;

- прозрачность управленческих механизмов, ясность целей и направлений их достижения;

- эффективное распределение портовых сборов и других платежей по обслуживанию судов, рост их величины;

- рост ответственности частного инвестора за используемую инфраструктуру и активы.

Стивидоры, напрямую заинтересованные во взаимодействии с государственными портовыми администрациями, также получают определенные выгоды, а именно:

- расширение возможности диверсификации бизнеса, роста его объемов и результативности;

- более эффективное распределение собственных усилий, когда некоторые функции можно отдать третьим лицам в субподряд и получать лучший результат их реализации;

- прозрачность ценообразования, а также рост конкуренции из-за отказа от прямого государственного субсидирования нерентабельных портов;

- расширение возможности использования лучших практик управления и привлечение нового опыта и знаний.

Клиенты порта в результате успешного взаимодействия частных операторов и государственных портов имеют возможность обслуживаться по более низким ценам за счет конкуренции между стивидорами и их адекватной реакции на изменяющиеся требования к самим услугам.

Правительство страны, активно использующее механизмы ГЧП, ощущает его преимущества в виде снижения финансовой нагрузки на государственный бюджет, административной нагрузки на профильные министерства, роста налоговых поступлений и компенсационных выплат от частных инвесторов.

На национальном и международном уровне рост конкурентоспособности морских портов отдельной страны, как результат успешного го-

сударственно-частного партнерства, влияет на конъюнктуру рынка портовых услуг, позволяет быстрее адаптировать мировые морские транспортные технологии и повысить эффективность международных перевозок в целом.

Однако при этом следует учитывать, что частные инвесторы склонны отказываться от тех функций, которые не участвуют в цепочке создания прибыли и генерируют дополнительные расходы. Также, при неразвитой конкуренции в портовой отрасли может сложиться ситуация, когда государственная монополия на портовые услуги может превратиться в частную и тогда многие преимущества ГЧП будут утрачены. Проблемой может стать и содержание сопутствующей инфраструктур порта — автомобильных и железных дорог, ремонтного хозяйства, обслуживающих подразделений: распределение ответственности между частным и государственным сектором может препятствовать реализации координированной инвестиционной программы развития таких элементов транспортной цепи.

*Вывод.* Таким образом, механизм государственно-частного партнерства — это вариант среди целого спектра возможных инструментов, позволяющих эффективно распоряжаться собственностью морских портов. Однако, несмотря на все преимущества, ГЧП не является панацеей от глобальных проблем в государстве, не может быстро исправить положение в отрасли и повысить ее конкурентоспособность. Для этого необходимы комплексные мероприятия, связанные с совершенствованием работ государственного аппарата, противодействием коррупционным и непрозрачным схемам распределения имущества портов, предоставления права вести на их территории хозяйственную деятельность, доработкой нормативно-правовой базы взаимодействия государства и частного капитала, оптимизацией тарифной политики, процедуры отбора инвесторов.

### Литература

1. Рибіс-Ргіе РаІпегзір НапдБок. — Азіап еVeІортеп Вак. — Мапіла, 2008. — 101 р.
2. Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки / Е. Коровин // Федеральные инструменты поддержки инвесторов. — 2006. — Режим доступа : [Б^р://^eşionalI8^ica.^i/p^o^ec^/IpVe8^p^0^eC^/Тед\\_In8^^](http://eşionalI8^ica.^i/p^o^ec^/IpVe8^p^0^eC^/Тед_In8^^).
3. Варнавский В. Г. Частно-государственное партнерство /В. Г. Варнавский // <^кспертный канал «Открытая экономика». — Режим доступа : [Бир://№№ГОорес.га/article\\_дос.a8p?д\\_по=50578](http://№№ГОорес.га/article_дос.a8p?д_по=50578).

4. Закон України «О морских портах». — Голос України. — № 105. — 13.06.2012.

5. Махортов Е. А. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России / Е. А. Махортов, А. С. Семченков // Российский профессиональный портал о лоббизме и ОК. — Режим доступа : [lobbys.ru/print.php?article\\_id=2359#\\_yp17](http://lobbys.ru/print.php?article_id=2359#_yp17).

6. Рибліс-РгтІе РагІпегзІр Напдбоок. — Азіап ^еVеІортеп^ Вапк. — Мапіла, 2008. — 101 р.

7. ОийеІіпез тог зиссе88гил риБліс-ргтІе рагі-пегзІрз. — Еигореап Соттіззіоп. — ВгхелІез, 2003. — 100 р.

8. Ргіуаіе рагіісіраііоп іп іпТгазІгасІиге даІаБазе. 8иБ8есІог даіа тог Тгапзрогі: 8еарогЪз. — ТЪе ШММ Вапк Огоир. — Режим доступа : [http://pri.№огІдЪапк.ог\\$/explоге/pri\\_explоге8иБ8есІог.а8рх? 8иБ8есІогГО=8](http://pri.№огІдЪапк.ог$/explоге/pri_explоге8иБ8есІог.а8рх? 8иБ8есІогГО=8).

9. ОийеІіпез тог Рогі АиіЬогіііез апд ОоVе^п-тепіз оп ібе ргтіігаііоп ог рогі расііліез. — ^NC-ТА^, 1998. — 84 р.

*Поступила до редакції 22.03.2013*

© А. Г. Дем'янченко, 2013