

ВОПРОСЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МОРСКИХ ПОРТОВ УКРАИНЫ

Розглянуто питання формування законодавчо-правової бази щодо діяльності морських портів в Україні. Запропоновано зміни і доповнення до законопроекту “Про морські порти України”. Обґрунтовано доцільність трансформації морських портів у сучасні АТ на основі досвіду різних країн.

Мировое хозяйство, интернациональные рынки – это сфера жесткой конкурентной борьбы, для которой нужны экономические силы, большой опыт и четкая организация. Транспортный сектор Украины на нынешнем этапе своего развития удовлетворяет лишь базовые потребности экономики и населения. Так, уровень безопасности, показатели качества и эффективности перевозок, энергоэффективность и техногенная нагрузка на окружающую природную среду не отвечают современным требованиям. Безусловно, сегодня Украина нуждается в оптимизации управления всех звеньев транспортного хозяйства. Перечень обоснований этого достаточно весомый. Именно поэтому стоит проанализировать все возможные альтернативы, тем более, что мировой опыт демонстрирует разные варианты решения этих проблем.

Целью статьи являются анализ проекта Закона Украины “О морских портах Украины” № 9712 от 16 января 2012 г.¹ (далее – Проект Закона), а также некоторые дополнения и корректировки в Проект и другие законодательные акты, направленные на коренное изменение существующей организационно-правовой формы деятельности и предоставление законодательной возможности передачи портовой инфраструктуры, используемой морскими портами на территории Украины (за исключением стратегической), предприятиям разных форм собственности.

Стоит вспомнить, что первопроходцем в части глобальных преобразований в мире (в плане приватизации) стала Великобритания. Выводы Дж. Кнэппа, Генерального секретаря Национального профсоюза работников железнодорожного и морского транспорта Великобритании (RMT), были неутешительны: “В результате приватизации государственные железные дороги, которые когда-то составляли единое целое, оказались раздроблены на более чем 100 самостоятельных компаний. В последний год существования железных дорог в форме государственной собственности субсидии на них... достигли 1 миллиарда фунтов стерлингов. До конца первого года после приватизации эта цифра увеличилась вдвое – до 2,1 миллиарда. 30000 из 120000 работников ушли из отрасли, таким образом, расходы, вызванные этим сокращением, легли на государство. Компании стремятся, чтобы персонал, который сократили, работал более длительное время за предыдущую плату, а если повезет, то и за более низкую. Железная дорога стала работать хуже, выросли тарифы за проезд”².

¹ См.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=9712&skl=7.

² Кнэпп Дж. О “пользе” конкуренции (<http://antikotler.ru/index.php?page=privatizatsiya-britanskih-zhd>).

Исследования, проведенные международными организациями и изложенные в документах UNCTAD³, свидетельствуют, что самые значимые изменения произошли в результате осуществления трудовой реформы. Преимущественная часть объединений, защищавших интересы работающих, была ликвидирована, 79% докеров потеряли работу, из них 19% хотели работать там же, но не получили работу, 55% нашли ее в другом месте, а 25% смогли вернуться в порт, но уже на более жестких условиях. В Буэнос-Айресе приостановка подписания трудовых соглашений привела к 50-процентному сокращению людей, портовые реформы в Австралии, Франции и Великобритании – к 40–60-процентному увольнению⁴.

Изучение практики экономически развитых государств (Германии, Франции, Японии и др.) свидетельствует о том, что главная магистральная сеть и базовая часть основных фондов инфраструктуры остаются в собственности государства, а частные перевозочные компании арендуют железнодорожные пути, которые находятся в собственности и прямом ведении государства. В США, наоборот, грузовыми перевозками занимаются частные компании, владеющие инфраструктурой, а пассажирскими (в большинстве своем убыточными) – компания «AMTRAK», которая получает государственные дотации и использует пути частных компаний на условиях аренды, поскольку владеет только одной специализированной скоростной магистралью Северо-Восточного коридора. Германия сделала железные дороги АО, держателем 100% акций которых является государство, влияющее на управление железнодорожным транспортом через Федеральное бюро железных дорог (ЕВА)⁵.

Основные морские порты во Франции, согласно Конституции, являются государственной собственностью и находятся под контролем государственных административных органов. При этом 7 крупнейших портов (осуществляющих 90% суммарного грузооборота) автономны и имеют особый юридический статус. Эти государственные учреждения финансово независимы, однако контроль осуществляется государством – Административным советом во главе с директором, назначаемым Советом Министров. Министр экономики, финансов и внешней торговли ежегодно утверждает программу и суммы расходов, которые предлагает автономный порт.

В Японии морские порты, которых насчитывается 1088, не являются таковыми в традиционном понимании – функции портовых хозяйств были включены непосредственно в производственный процесс, что привело к формированию крупных прибрежных индустриальных зон, управление которыми наряду с государственным сектором осуществляет и частный, особенно при обслуживании контейнерных грузов.

В США территории крупных портов и причальных сооружений находятся в собственности штатов и их приватизация не планируется. Все виды деятельности, связанные с обработкой грузов и судов, выполняются частными компаниями, арендующими территорию и причальный фронт на длительный период. Порты не получают от государства никаких дотаций, но в то же время освобождены от уплаты налогов. Дирекция портов назначается администрацией штатов. Кроме того, управлением морским транспортом занимаются разные комиссии при Конгрессе США, которые выражают и защищают интересы разных общественных групп частного капитала, и Национальный морской совет, основная задача которого – обеспечить наиболее эффективный способ транспортировки стратегических грузов США.

³ См.: Review of Maritime transport 2008 (http://www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf).

⁴ См.: Report of International Labour Organization, 1996.

⁵ См.: Доклад «Управление транспортом в экономически развитых странах мира». Федеральное агентство образования России, 2009 г.

Общемировые тенденции таковы, что частная собственность преобладает в автомобильном транспорте. С учетом его важного экономического и социального значения, все промышленно развитые страны создали централизованные органы управления им⁶.

Выбор Украиной наиболее жесткой и экономически нецелесообразной формы — полной приватизации имущественных комплексов морских портов, а также их полная или мелкими частями (что составляет еще большую угрозу) продажа — не представляется экономически и стратегически целесообразным. Кроме того, данный законопроект и связанные с ним законодательные акты помимо указанных принципиально важных вопросов содержат ряд разночтений и спорных формулировок.

Так, в разделе III, ст. 15, п. 1/15 Проекта Закона в качестве цели создания Администраций морских портов Украины указано “обеспечение равных и конкурентных условий ведения хозяйственной деятельности и получение услуг в морском порту”, но уже в разделе IV, ст. 18, п. 5 речь идет о том, что “Администрация морских портов Украины не имеет права препятствовать или вмешиваться в деятельность субъектов хозяйствования (кроме предусмотренных законом случаев), а также устанавливать для них условия деятельности, ухудшающие их положение по сравнению с другими субъектами хозяйствования или нарушающие их права и законные интересы”. Следовательно, возникает вопрос о создании механизмов выполнения возложенных на Администрацию функций, то есть о том, каким образом предполагается обеспечить равные конкурентные условия.

То же мы видим и в разделе IV, ст. 18, п. 4, где определена деятельность субъектов хозяйствования разных форм собственности и на портовых операторов возложены обязанности содействовать развитию конкуренции и не предпринимать действий, которые могут оказывать негативное влияние на конкурентную среду в морском порту. И в ст. 20, п. 1/4 этого же раздела отмечено “...обеспечение равного доступа к услугам, предоставляющимся в морском порту”. Однако, что сможет сделать Администрация, если в порт придет грузовладелец как частный субъект хозяйствования, основная задача которого — ни при каких обстоятельствах не допустить появления конкурентных грузов на территории морского порта. Мы считаем, что для сглаживания отрицательных последствий этой ситуации в Проекте Закона и других, связанных с ним регламентирующих документах, следует установить процедуру предупредительных действий. Более того, указанным статьям противоречит и раздел V, ст. 26, п. 2, где заложен механизм, позволяющий обойти конкурсные начала, названные в разделе V, ст. 25, п. 3.

В ст. 19 перечислены предоставляющиеся в морских портах услуги. С целью конкретизации было бы целесообразно перечень терминов в разделе I, ст. 1 дополнить определениями понятий “услуга” или “услуга, предоставляющаяся в морском порту”, “специализированная услуга” (раздел IV, ст. 21, п. 2). В ст. 21, пп. 1 и 2 речь идет о тарифах на специализированные услуги, которые устанавливает Кабинет Министров Украины. В соответствии с законопроектом, регулированием тарифов на специализированные услуги занимается Национальная комиссия регулирования транспорта (НКРТ). Однако и проект Закона “О Национальной комиссии регулирования транспорта Украины”⁷ в ст. 6 и 7, и Закон Украины “О естественных мо-

⁶ См.: Гончаров В. В. В поисках совершенства управления: Руководство для высшего управленческого персонала. М., МП “Сувенир”, БГ, 2002, 408 с.

⁷ См.: http://www.mtu.gov.ua/uk/alias_50/22822.html.

нополиях”⁸ в разделе III, ст. 12 и 13 и для НКРТ, и для Национальной комиссии регулирования природных монополий определяют одни и те же функции – формирование ценовой политики. Отсюда возникают вопросы: во-первых, каким образом предполагается реализовывать поставленные задачи и достигать согласованности при их выполнении; во-вторых, ни один из соответствующих документов не дает ответов на вопросы, какие именно услуги морских портов называются специализированными; в-третьих, каким образом Национальные комиссии планируют выполнять свои противоречащие друг другу функции и задачи (содействие развитию конкуренции на смежных рынках и установление тарифов, сборов и платежей) по отношению к смежным рынкам транспортных услуг, прежде всего, к международным перевозкам пассажиров и грузов, которые во всем мире представляют собой высококонкурентные рынки.

В ст. 22 Проекта Закона, которая посвящена портовым сборам, устанавливается порядок их формирования и расходования. При этом возникает очень интересная ситуация, при которой ни определение размеров (хотя бы некоторых), ни установление порядка их формирования, ни их использование по своему усмотрению (тоже хотя бы некоторых) не относятся к компетенции Администрации порта, а возложены на НКРТ (раздел IV, ст. 22, п. 2). То есть, несмотря на то, что в ст. 15, где указана цель создания Администрации, и в п. 13, в котором за ней закреплено “внимание и целевое использование портовых сборов”, она этой функции фактически лишена, поскольку на практике действует жесткая директивная система распределения портовых сборов и контроля над ними. Кроме того, непонятно, каким образом вторая сторона – предприятия и компании негосударственной формы собственности – может быть защищена от бесконтрольного и необоснованного повышения портовых сборов. Еще больше вопросов вызывает раздел V, ст. 27, п. 3, где указано, что “...источниками компенсации инвестиций (внесенных субъектами хозяйствования разных форм собственности) в стратегические объекты портовой инфраструктуры могут быть портовые сборы”, что принципиально не верно и противоречит п. 13 этого же законопроекта.

В разделе V, ст. 23, п. 1 написано: “имущество, используемое при осуществлении деятельности в морском порту, может находиться в государственной, коммунальной и частной собственности”. Категория “имущество” вызывает ряд вопросов и может трактоваться по-разному, поскольку в ст. 1 нет четкого определения этого термина и под ним можно понимать любые объекты, в том числе и стратегической портовой инфраструктуры, что противоречит положениям ст. 23, п. 2 данного Проекта Закона. В мировой портовой практике выделяют *инфраструктуру* порта, в которую входят подходные каналы, берегозащитные сооружения, волнорезы, дамбы, причалы, пирсы, прилегающие территории, железнодорожные и автомобильные портовые пути и др. При этом в развитых государствах эти объекты в большинстве своем находятся в собственности государства, которое инвестирует в их развитие. При создании таких объектов с помощью негосударственных инвестиций должны применяться разные концессионные механизмы; по окончании срока концессии объекты переходят в государственную собственность и в дальнейшем их можно использовать, например, на основе договоров аренды. В состав *суперструктуры*⁹ входят перегрузочное оборудование всех видов и назначений, склады

⁸ См.: Закон України “Про природні монополії” (щодо діяльності на суміжних ринках) № 8358 від 7 лютого 2012 р. (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=8358&sk1=7).

⁹ См.: Чекаловець В. І., Олєфір І. М., Пустовіт О. Г. Реструктуризація портового господарства України: проблеми, принципи та основні напрямки. “Економіст” № 2, 2004, с. 42–45.

и т. д., то есть все оборудование, с помощью которого осуществляются производственные процессы в порту. Объекты суперструктуры могут находиться в государственной, частной, коллективной и смешанной формах собственности. В последнее время в отдельную группу технических средств выделяют *инфоструктуру*, в которую включают средства передачи информации. С учетом того, что порты становятся крупными информационными центрами в системе международной торговли, вопросам состава инфоструктуры и финансирования некоторых ее элементов следует уделить особое внимание. Мы считаем целесообразным ввести в перечень терминов Проекта Закона понятия “суперструктура” и “инфоструктура”, полностью отвечающие мировым традициям и опыту, и четко определить, что именно в морском порту может находиться в государственной, коммунальной и частной формах собственности.

Вопрос вызывает и ст. 24, где в п. 2 указано, что “искусственно созданные земельные участки находятся в государственной собственности и могут предоставляться в пользование, в том числе в долгосрочную аренду”. В разделе VI, п. 4 “Внесение изменений в Земельный кодекс Украины”¹⁰, ст. 58 “О землях водного фонда” дополнена пунктом “г” – “искусственно созданными земельными участками в пределах акватории морских портов”, но уже в ст. 59, п. 1 этого же кодекса “О праве собственности на земли водного фонда” указано, что земли водного фонда могут находиться в государственной, коммунальной и частной собственности. Кроме того, сегодня существует Проект Закона Украины “О рынке земель”, где в ст. 9 определено, что, во-первых, “продажа земельных участков государственной собственности (права на их аренду) вместе с размещенными на них объектами, подлежащими приватизации, осуществляется государственными органами приватизации в соответствии с требованиями законодательства о приватизации”, а во-вторых, “решения государственного органа приватизации о продаже объекта приватизации, о внесении земельного участка государственной собственности в уставный капитал хозяйственного общества являются основанием для разработки документации по землеустройству”. Принципиальным является и раздел I, ст. 5, п. 2г Закона Украины “О приватизации государственного имущества” № 2163-ХІІ от 4 марта 1992 г. (с изменениями и дополнениями), где представлен перечень объектов общегосударственного значения, не подлежащих приватизации: “...причалы всех категорий и назначений, причальные в портах и гидрографические сооружения, набережные причалов, защитные сооружения”.

Известно, что на территории Украины, где функционируют 18 государственных морских портов, отсутствует такая организационно-правовая форма, как АО. В разделе V, ст. 25, п. 2, п/п 1 и 3 написано: “...акции публичных акционерных обществ, созданных в процессе корпоратизации” и “...акции (доли, паи), принадлежащие государству в уставном капитале хозяйственных обществ, созданных на базе единых имущественных комплексов”¹¹; п. 3 этой же статьи также выглядит, мягко говоря, странно, поскольку в Украине отсутствует законодательная процедура преобразования морских портов в такие общества. Предлагаем выделить этот вопрос и дополнить Проект Закона разделом, в котором нужно определить этапы и механизм проведения таких мероприятий.

Следует подчеркнуть, что отсутствует и такая важная статья, как “Субъекты хозяйствования, проводящие хозяйственную деятельность в морском порту”. Мы считаем, что эту статью нужно внести в Проект Закона и прежде всего определить

¹⁰ См.: Земельный кодекс України (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>).

¹¹ См.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=9712&skl=7.

перечень возможных субъектов, а только тогда — их права и обязанности. Обращаем внимание, что в действующем законодательстве, на котором основан представленный Проект Закона, субъекты, которые могут быть допущены к процессу преобразования государственного предприятия в предприятие другой формы собственности, фактически ограничиваются лишь государственными учреждениями и их представителями. Например, в соответствии со ст. 8, п. 1 Закона Украины “О приватизации государственного имущества” покупателями объектов приватизации могут быть “граждане Украины, иностранные граждане, личности без гражданства...; юридические лица других государств”. Сегодня официальная доля заработной платы в конечной цене продукции в Украине составляет около 7% (для сравнения, в европейских странах — приблизительно 30%), то есть благодаря дешевой украинской рабочей силе сверхприбыли получают прежде всего иностранные компании. Кроме того, существует угроза скупки украинских предприятий с целью искусственного выведения с рынков украинского производителя. Очень яркие примеры демонстрирует транспортная отрасль — достаточно вспомнить самые мощные судостроительные заводы и ознакомиться с их современным состоянием. Учитывая стратегическое значение морских портов, целесообразно установить не только возможные субъекты хозяйствования всех форм собственности, но и их соответствующие права и обязанности.

В разделе III, ст. 13, п. 1/7 Проекта Закона написано, что государственные органы в рамках своих полномочий должны обеспечивать равный доступ к услугам, предоставляющимся в морских портах. Но этой формальной сентенции вряд ли будет достаточно в предложенных условиях работы портов. Чтобы четко определить весь механизм обеспечения действительно равного доступа предлагаем разработать и принять “Положение о порядке допуска пользователей к постоянным устройствам”, то есть терминалам, путям сообщения, причалам.

Известно, что в прибыльной деятельности портов можно условно выделить несколько составляющих — основную деятельность, промышленное производство, капитальное строительство, торговлю, общественное питание, подготовку кадров и проектно-исследовательскую работу. Сегодня порты сформированы как целостные имущественные комплексы, где вопросы развития всего предприятия, всех его составляющих решаются комплексно, и в случае ненадлежащей работы или отсутствия какого-либо из компонентов речь будет идти об эффективности функционирования других. Как и кем будет осуществляться такое комплексное развитие, есть ли баланс интересов всех сторон при организационных преобразованиях? Каким образом при ненадлежащем выполнении портовых операций предотвратить безжалостную эксплуатацию портового оборудования “на износ”, в случае чего проблема развития порта никогда не будет решена?

В Проекте Закона в перечне полномочий, возложенных на представителей органов государственной власти, ни один пункт не посвящен предоставлению общественно значимых услуг. Открытыми остаются вопросы неприбыльных видов деятельности, функционирования всей социальной инфраструктуры — детских садов, лагерей и баз отдыха, санаториев и программ оздоровления работников морских портов и их семей. Обращаем внимание, что, несмотря на все приведенные проблемы, наиболее уязвимым моментом может стать именно положение работников этих предприятий. Известно, что одной из первоочередных задач какого-либо хозяйствующего субъекта, а также государства в целом, является обеспечение достойных условий труда. Но в указанном Законе Украины “О приватизации государственного имущества” в разделе 4 “Социальные вопросы приватизации” в ст. 26

затронут лишь вопрос об увольнении наемных работников, при этом работодателю запрещено это делать в течение 6 месяцев, после чего он с легкостью может найти повод для увольнения на законных основаниях. Уже существует новый проект Трудового кодекса, в котором только 5 статей посвящены ответственности работодателя и 20 – ответственности наемного работника. Работодатель имеет возможность по собственному усмотрению увеличивать рабочий день, отсутствуют четкие нормы установления и оплаты сверхурочной работы, очень сомнительно выглядит процедура принятия решений комиссией по трудовым спорам и др. То есть о защите работников речь не идет; предприниматель, которого интересует, прежде всего, прибыль, имеет законодательную базу для максимальной эксплуатации своих подчиненных, что может стать весомой причиной социального напряжения. В рассматриваемом Законе нужно ввести положение об обязательном обеспечении достойных условий труда, отдыха и оздоровления работников предприятий любой формы собственности, расположенных, в частности, на территории морского порта.

Чтобы решить некоторые современные проблемы, перевести существующий механизм функционирования и структуру хозяйственной системы в качественно новое измерение, разделить функции управления и хозяйствования, повысить конкурентоспособность, предлагаем провести акционирование предприятий с предоставлением государству (возможно, только на первых этапах) 100-процентного или контрольного пакета акций.

Следует отметить, что на фоне неоспоримых преимуществ акционерной формы бизнеса на общество возлагается много требований – продуцирование определенного объема прибылей, качественный менеджмент, эффективное управление корпоративными правами государства, прозрачность ведения операций и предоставление отчетности, защита прав мелких акционеров, наличие у предприятия инвестиционной программы, обеспечение качественных условий труда наемных работников и много других.

Таким образом, чтобы реализовать конкретную программу реформирования, необходимо сформулировать условия, которых следует придерживаться, разработать общие правила хозяйствования, которые будут регламентировать деятельность любого корпоративного субъекта, а это в современных условиях очень сложно. Так, начиная корпоратизацию, украинские предприятия руководствуются Методикой оценки имущества портов № 1891 от 10 декабря 2003 г., утвержденной Кабинетом Министров Украины. Следует отметить, что для корпоратизации портов эта методика неприемлема, поскольку понятие оценки бизнеса нельзя сводить только к стоимости его имущества, необходимо также оценивать имидж компании, технологии, конкурентные преимущества, материальные и нематериальные активы. Таким образом, стоимость имущественных активов нужно корректировать на стоимость гудвилла, под которым понимают деловую репутацию предприятия, его нематериальный актив, стоимость которого создается благодаря управленческому мастерству, позициям на рынке, успешному внедрению новых технологий и др.

Выводы

Окончательное решение о приватизации (полной или частичной) имущества государственных морских портов желательно принимать с учетом изложенных обстоятельств, сформировав научную и экономически обоснованную комплексную программу их разгосударствления, определив цели и результаты, которых нужно достичь, а также условия, которые необходимо соблюдать, а именно:

- прозрачность и справедливость проведения торгов;
- обеспечение равного доступа к портовой инфраструктуре и мультимодальным сетям;
- невмешательство государства в экономическую деятельность предпринимателей;
- гарантированная безопасность для людей и грузов;
- четко определенная роль государственной Администрации;
- отрегулированные таможенные процедуры;
- отсутствие коррупции.

Исходя из этого мы предлагаем провести разгосударствление государственных предприятий следующим образом.

Первый этап — подготовительный, в рамках которого органы исполнительной власти должны разработать систему мер по поддержке отечественных предприятий морского транспорта с максимальным учетом интересов всех сторон; создать прозрачный, понятный и научно обоснованный экономический механизм.

Второй этап — корпоратизация морских портов с сохранением 100-процентного пакета ценных бумаг в собственности государства на 3–5 лет, что позволит завершить формирование сбалансированного нормативно-правового поля, создаст условия и предоставит гарантии эффективного ведения хозяйства.

Третий этап — ограничение разгосударствления путем сохранения контрольного или блокирующего пакета акций предприятия в собственности государства и закрепление частичного участия акционеров, то есть законодательно разрешительный процент единоличного приобретения акций АО и владения ими с целью предотвращения появления мажоритарных акционеров и возможного монопольного влияния на принятие решений.

Четвертый этап — начало полной приватизации малоэффективных объектов, что предоставит возможность для надлежащего финансирования и повышения уровня их производства, создаст основу для улучшения социальной сферы в первую очередь депрессивных территорий, поскольку в большинстве случаев исторически эти предприятия — градообразующие, позволит решить много текущих проблем в работе транспортных предприятий.

Пятый этап — проведение полной приватизации, основные цели которой — выведение предприятий из административного подчинения министерству, самостоятельное формирование и утверждение обществом планов производственного и социального развития, привлечение дополнительных существенных источников финансирования социально-экономических мероприятий.

Только такой подход обеспечит сбережение потенциала портового комплекса Украины и эффективное вхождение портов в европейские транспортные сети.

Статья поступила в редакцию 13 февраля 2012 г.
