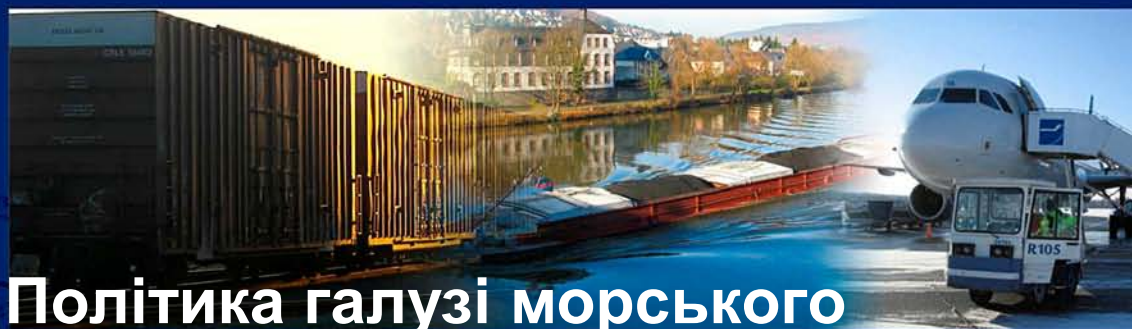


Програма Європейського Союзу для України



Підтримка інтеграції України
до Транс-Європейської транспортної
мережі ТЄМ-Т



РК5. Політика галузі морського транспорту

Консультації та рекомендації
щодо сталого реформування політики

Заклучний звіт 5.2

Грудень 2010 р.

Ministry of Transport and
communications of Ukraine



This project is funded by
the European Union



Міністерство транспорту та
зв'язку України



CORPORATE
SOLUTIONS

ARUP



WSP

NACO

Corporate Solutions (UK),
in association with:
ARUP (UK); WSP imc (UK)
and NACO (NI)

This project is
implemented by:



Зміст

Стислий виклад.....	1
1 Виявлення проблем	4
2 Новий підхід.....	5
3 Нова концепція	6
3.1 Необхідність у сталій концепції.....	6
3.2 Стала концепція.....	6
4 Нова транспортна політика.....	8
5 Нове управління	9
5.1 Управління за допомогою кластерів.....	9
5.2 Департамент морського і річкового транспорту	11
5.3 Дирекція морського транспорту та портів.....	12
5.4 Дирекція річкового транспорту.....	18
6 Нове керівництво.....	18
6.1 Складність структури управління портами.....	18
6.2 Загальна структура нової адміністрації морських портів.....	19
6.3 Участь приватного сектору.....	24
6.4 Порти-землевласники і система портів в Україні	24
6.5 Проблеми, що залишаються.....	26
7 Нова нормативно-правова база	27
7.1 Установча законодавча база	27
7.2 Закон про Департамент морського та річкового транспорту	27
7.3 Кодекс торговельного мореплавства	27
7.4 Закон про морські порти.....	30
7.5 Перенесення законодавства ЄС.....	31
8 План дій: Новий підхід до інвестицій	33
8.1 Визначення пріоритетних інвестицій	33
8.2 Аналіз витрати/ вигоди	34
8.3 Показники ефективності.....	34
8.4 Розширений метод оцінки	36
8.5 Зміна пріоритетів для інвестицій у порти – «Поновлювальний план»	36
9 Послідовність та реалізм	38



Скорочення

ACES	Автоматизована система відправки вантажів (Automated Cargo Expediting System)
АБР	Азійський банк розвитку
AUS	Австралія
BOO	Будівництво, власність та експлуатація
BOOT	Угода про будівництво, власність, експлуатацію і передачу
BOT	Будівництво, експлуатація та передача
ABV	Аналіз витрат і вигод
KCB	Корпоративна соціальні відповідальність
ЄС	Європейський Союз
HPH	Компанія Hutchison Port Holdings
ICTS	Компанія International Container Terminal Services Inc
МВФ	Міжнародний Валютний Фонд
ДСД	Договір про спільну діяльність
ТНК	Транснаціональна корпорація
МЗ	Міністерство зв'язку
МТЗУ	Міністерство транспорту та зв'язку України
НКК	Національна контейнерна компанія
P&O	Компанія Peninsula & Orient
PAT	Портове управління Таїланду (Port Authority of Thailand)
ППФ	Проекти з приватним фінансуванням
ПФІ	Приватна фінансова ініціатива (Private Finance Initiative, PFI)
УПРІ	Участь приватного сектору в розвитку інфраструктури
ДПП	Державно-приватне партнерство
КПС	Капіталовкладення приватного сектору
УПС	Участь приватного сектору
POL	Нафта, нафтопродукти та мастила
RMB	Грошова одиниця Китаю
ROT	Реконструкція, управління та передача
SLF	Фінансування шляхом об'єднаних кредитів
SPC	Компанія Shanghai Port Container Co, Ltd
ЦО	Цільова організація (Special Purpose Entity)
ЦМ	Цільовий механізм (Special Purpose Vehicle)
ТЕМ-Т	Транс-Європейська транспортна мережа
TIC	Трансінвестсервіс
UK	Сполучене Королівство Великобританії
ООН	Організація Об'єднаних Націй
США	Сполучені Штати Америки
УТК	Укртрансконтейнер
СБ	Світовий Банк



Стислий виклад

Проблем, які стоять перед морською та портовою галузями, багато, однак вони на загал не пов'язані з відсутністю інфраструктури чи потужностей. Деякі з найбільш очевидних проблем такі:

- неефективне використання потужностей;
- складна система управління та застарілі організаційні структури;
- неефективне і непрозоре управління, яке має скоріше природу реагування, а не випереджальну, яка полягає у передбаченні змін заздалегідь;
- неналежна нормативна база.

Виходячи з вищенаведених проблем і принципів, ключовими компонентами морської та портової політики є:

1. *переорієнтація ролі Адміністрації і прозорість управління;*
2. *скорочення штату Адміністрації з метою підвищення ефективності управління;*
3. *підвищення ролі приватного сектору для сприяння сталому розвитку;*
4. *підвищення безпеки та покращення охорони діяльності галузі;*
5. *перетворення, де це необхідно, морських портів на «порти-власники».*

В Україні необхідно залишити свободу діяльності окремих портів, однак Уряду слід покращити координування і здійснення нагляду за ініціативами розвитку шляхом впровадження регіональних портових кластерів, що дозволить скоротити наявні розбіжності між діяльністю портів і державною політикою. Впровадження системи управління портами на регіональному рівні забезпечить вищу точність та ефективність реалізації державних ініціатив розвитку морських портів України. Кластерний принцип передбачає, що кожен із цих портових кластерів управляється «Регіональною адміністрацією портів», яка напряму підпорядковується МТЗУ.

Запропонована нова структура Департаменту морського і річкового транспорту така:

1. *Адміністрація морського і річкового транспорту* – відповідальна за здійснення реформ, політики і стратегії; вона також здійснює нагляд за діяльністю двох дирекцій;
2. *Дирекція морського транспорту та портів* – відповідальна за морський транспорт і порти України, включаючи безпеку та охорону;
 - a. Управління берегової розбудови;
 - b. Управління безпеки, охорони та морського доступу;
 - c. Управління морських портів.
3. *Дирекція річкового транспорту* – керує галуззю річкового транспорту.

У морських портах також необхідно провести суттєву зміну структури. Порти, за можливості, слід перетворити на порти-власники з новою структурою управління, а адміністрація порту повинна:

- стати торговим і портовим посередником;
- займатися плануванням і розвитком порту;
- здійснювати регулювання приватизованих об'єктів і послуг;
- управляти активами.

Рада директорів портів повинна включати керівників вищого рангу від морської адміністрації портів, начальника як головну посадову особу порту і капітана порту як головного відповідального за безпеку й охорону. Центральний уряд буде представлений представником (представниками), який призначатиметься напряму МТЗУ і здійснюватиме подальший контроль за морськими адміністраціями портів через Регіональну адміністрацію портів. Також до Ради директорів слід включити одного або більше представників від органів місцевої влади, які



призначатимуться міською радою. З огляду на складність питання власності на землю також пропонується включити представників Фонду держмайна у правління морських адміністрацій портів.

Організаційна структура Дирекції морського транспорту та портів



Настійно рекомендується детально дослідити підстави для включення Фонду держмайна у правління різних морських портів і чітко визначити переваги й недоліки такого включення на різних рівнях, особливо на регуляторному та адміністративному. Детальна структура запропонованого Комітету з управління портом наведена на рисунку, що нижче.

Структура Комітету з управління портом (керівництво)





Важливо знайти золоту середину між підприємницькою незалежністю та державним контролем портів України в питанні визначення ролі приватного сектору у розвитку портів України. При переході до практики портів-власників необхідно створити належні умови для отримання з боку приватного сектору інвестицій у розбудову терміналів, однак слід приділити увагу застосуванню правильних регуляторних інструментів для полегшення фінансової участі приватного сектору.

Концесії – це найбільш підходяща система для залучення приватного сектору до розвитку терміналів і їх експлуатації, тоді як «договір про спільну діяльність» (ДСД) є альтернативним способом, який передбачає об'єднання коштів або активів учасників, але не має статусу юридичної особи. Наявні на сьогодні методи участі приватного сектору 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). Як правило, такі партнерства не використовуються для розвитку терміналів у портах.

Успішне перетворення галузі морського і річкового транспорту можливе лише шляхом впровадження сучасної й адаптованої законодавчої бази. В основу законодавства для політики у галузі морського і річкового транспорту можна покласти такі чотири головні закони:

1. Закон «Про Департамент морського і річкового транспорту» – узаконення нової структури Департаменту і визначення його повноважень/сфери відповідальності відповідно до запропонованих вище адміністративних реформ і принципу «державна як керівник»;
2. Кодекс торговельного мореплавства, який регулює рух територіальними водами морських і річкових суден, фактично доповнює чинний Кодекс;
3. Закон про морські порти, який регулює організаційну та адміністративну структуру, включаючи структуру власності, із врахуванням чинного права власності на землю місцевих органів самоврядування або Фонду держмайна і фактичного права власності Водного фонду України на води портів;
4. Закон про внутрішні водні шляхи, який регулює повноваження над річками та водною інфраструктурою України і визначає рамкові вказівки щодо експлуатації водних шляхів, включаючи, окрім іншого, комерційні річкові перевезення вантажів і пасажирів.

Існують серйозні підстави для ігнорування минулих і врахування майбутніх вимог шляхом переоцінки всіх наявних інвестиційних проектів і проектів розвитку із використанням сукупності кількісних і якісних критеріїв оцінювання. Такий підхід дозволить визначити реальний перелік пріоритетних проектів і капіталовкладень. Актуальність переліків інвестицій забезпечується регулярним їх оновленням (наприклад, кожні 5 років). Інвестиційні проекти повинні спочатку оцінюватися шляхом проведення аналізу витрат і вигод (АВВ), а потім доповнюватися оцінкою потреб проекту за допомогою стандартного переліку індикаторів із врахуванням багатьох критеріїв. Концепція якості, якою необхідно керуватися під час оцінювання майбутніх інвестицій і проектів, повинна зосереджуватися не лише на значенні портів у межах відповідних кластерів, але також враховувати конкретну роль, яку порти відіграють (можуть відігравати) як ворота, вузли чи спеціалізовані порти. Всупереч нинішньому підходу «доступно для всіх» у плані розвитку інфраструктури необхідно дотримуватися деяких основних правил оцінювання капіталовкладень:

- державні капіталовкладення (в інфраструктуру) повинні обмежуватися основною інфраструктурою, включаючи, серед найважливіших, портові підхідні канали, сполучення з внутрішніми територіями і безпеку;
- в основі обґрунтування рішень повинна лежати фінансово-економічна ефективність проектів;
- необхідність участі приватного сектору в розробці проектів портової інфраструктури повинна бути важливим чинником у пріоритезації капіталовкладень;
- необхідно уникати капіталовкладень у порти з низькими показниками ефективності, єдиною метою яких є активізація діяльності цих портів.

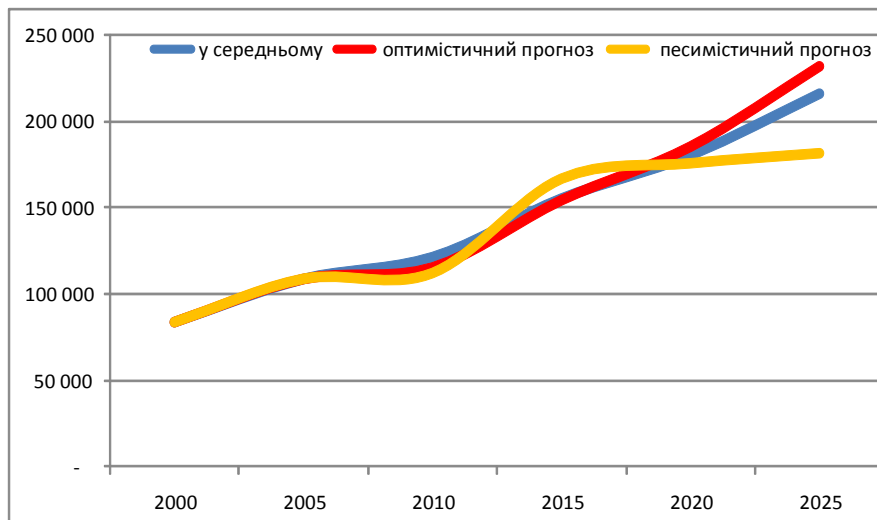


Однак у першу чергу необхідно провести комплексну зміну системи управління та структури керівництва галузі. Найвищий пріоритет повинні отримати адміністративна та регуляторна реформи, оскільки вони головні і лягають в основу сталого розвитку.

1 Виявлення проблем

Морська галузь України в минулому продемонструвала високі показники діяльності, і після зникнення наслідків економічної кризи очікується підвищення цих показників у довгостроковій перспективі – з подвоєнням обсягів перевезень за 2008 рік і досягненням більше 200 млн. тонн до 2025 року (рис. 1.1).

Рисунок 1.1. Прогнозовані обсяги морських перевезень (тис. тонн)



Проблем, які стоять перед морською та портовою галузями, багато, однак вони на загал не пов'язані з відсутністю інфраструктури чи потужностей. Деякі з найбільш очевидних проблем такі:

- неефективне використання потужностей;
- складна система управління та застарілі організаційні структури;
- неефективне і непрозоре управління, яке має скоріше реагвальну природу, а не випереджальну, яка полягає у передбаченні змін заздалегідь;
- неналежна нормативна база.

В результаті цих проблем порти України мають обмежені можливості протидіяти ринковим коливанням чи скористатися перевагами підвищення попиту на таких нових ринках як Азія, Африка і Південна Америка, а також Середній Схід. Вони також часто не відповідають вимогам судноплавних компаній та операторів (терміналів), які розробили стратегії діяльності для подолання вразливості у результаті слабкої структурної основи бізнесу та нестійкості ринку. Для судноплавних компаній і операторів терміналів ці стратегії передбачають можливість швидкого реагування на зміни транспортних маршрутів у результаті швидких змін економічного клімату, тоді як порти зі своїми проблемами є відносно негнучкими і не можуть реагувати на швидкі зміни на ринку.

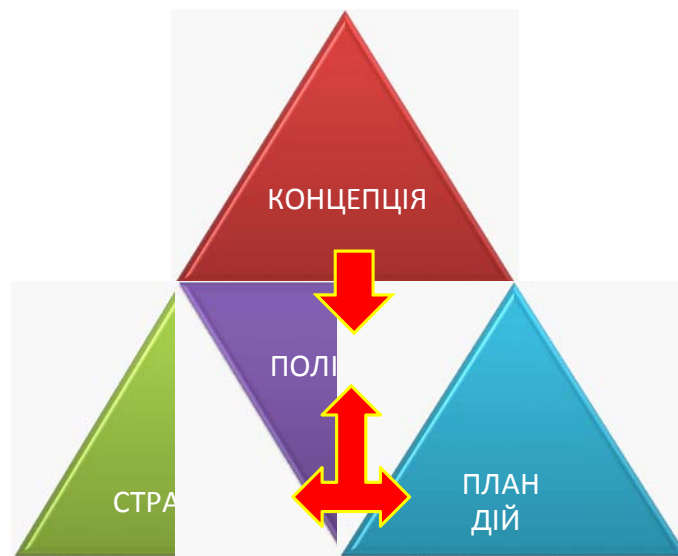
Щоб покращити своє положення на ринку і залишитися конкурентоздатними на довгу перспективу, порти України повинні пройти модернізацію, можливо у віддаленій перспективі, шляхом узгодженого збільшення потужностей. Однак у найближчому майбутньому покращення використання наявних потужностей шляхом здійснення адміністративних реформ і

вдосконалення системи управління забезпечить більшу їхню орієнтованість на ринок і гнучкість, що дозволить краще реагувати на зміни у ринковій кон'юктурі.

2 Новий підхід

Впровадження змін для сприяння поступу й інноваціям у галузі морського й річкового транспорту потребує послідовного підходу із використанням основних управлінських принципів, схематично представлених на рис. 2.1.

Рисунок 2.1. Основна структура управління



Цей новий структурований підхід виходить з чіткого бачення майбутньої ролі (на довгу перспективу) морського транспорту і портів у соціально-економічному розвитку України. Така концепція повинна стати основою формування послідовної політики щодо структури галузі й управління нею, а також ролі кожного з усіх партнерів, залучених у галузь. Спираючись на сформовані цілі політики, можна розробити стійку стратегію, яка у свою чергу стане основою для планів дій із часовими рамками для її впровадження.

Такий комплексний підхід незамінний для гарантування стабільності управління, тому відсутність будь-якого з чотирьох зазначених вище основних компонентів автоматично призведе до руйнування піраміди і, відповідно, знищення цієї стабільності. Теперішня відсутність основної структури в управлінні галуззю пояснюється переважною зорієнтованістю політичної системи на врегулюванні кризи. Підтвердження цьому – періодичне запровадження короточасних спеціальних законів як реакції на виявлені зміни на ринку. У цьому галузевому законодавстві часто відображається значний державний контроль в умовах, коли сам Уряд займається впровадженням швидкозмінної законодавчої бази і структур управління.

Розглядаючи ситуацію в Україні, можна дійти висновку, що в управлінні морською галуззю бракує кількох компонентів піраміди. Відповідно, воно характеризується законодавством подвійного характеру, відсутністю послідовності у плануванні розвитку, складною адміністративною структурою та відсутністю чітких меж між управлінням, керівництвом та діяльністю. Відсутність стабільної структури для функціонування виливається у суперечності з потребами приватного сектору.



3 Нова концепція

3.1 Необхідність у сталій концепції

У липні 2008 року було схвалено державну морську доктрину «Стратегія розвитку морських портів України на період до 2015 року» (Розпорядження № 1051-р від 16 липня 2008 р.). У цьому документі визначаються основні рамки для широкого реформування системи управління морськими торговельними портами України. Теперішня необхідність у розробці комплексної стратегії стала ще більш нагальною, оскільки порти «є складовою частиною транспортної і виробничої інфраструктури держави з огляду на їх розташування на напрямках міжнародних транспортних коридорів». Однак детальна оцінка чинної доктрини демонструє, що зусилля переважно зосереджуються на вирішенні низки наявних практичних проблем, а не на створенні сталої структури для впровадження політики реформування галузі з довготривалими результатами.

Відсутність чіткої концепції стає очевидною після схвалення Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 545-р від 20 травня 2009 р. Концепції проекту Закону України «Про морську політику України». Деякі складові «морської політики» можуть викликати сум'яття, оскільки однією з цілей цього законопроекту про морську політику є, серед низки інших важливих проблем, розвиток портової діяльності, яка повинна входити до стратегії розвитку морських портів України.

Із двох «стратегічних» документів можна дійти висновку, що чинна політика з одного боку не розглядає внутрішнього зв'язку між морським транспортом і портами, а з іншого не враховує відмінності між діяльністю морської галузі та морських портів.

У цих двох основних документах увага зосереджується на морських портах, а основна мета полягає у зменшенні участі держави в економічній та комерційній діяльності і формалізації розмежування управлінських функцій і діяльності, коли перші належать державі, а останні знаходяться частково під державним контролем і в більшості передаються приватному сектору.

Основні шляхи реалізації цих принципів такі:

- реорганізація державних підприємств (морських торговельних портів) у державні морські адміністрації портів;
- визначення об'єктів інфраструктури для надання державним адміністраціям портів без права передачі в оренду та концесію;
- визначення основних інституційних та фінансово-економічних умов передачі частини портової діяльності недержавному портовому операторові, припускаючи більш ефективне використання державної власності.

Незважаючи на обґрунтованість цих принципів і доцільність такого підходу, деталі залишаються невизначеними, планування непослідовним, самі роботи надалі дезорганізованими, а реалізація суттєво відстає від найбільш песимістичних графіків.

3.2 Стала концепція

Запропоноване нове бачення морської та портової галузі зосереджується на п'яти сферах:

1. Ринок
 - a. відкритий ринок;
 - b. приватне підприємництво;
 - c. сучасне управління та керівництво.
2. Флот
 - a. сучасний флот;
 - b. ефективність логістики;



- c. екологічність і безпечність.
3. Кадри
 - a. спеціалізована робоча сила;
 - b. сучасні знання і ноу-хау;
 - c. пріоритетність людського капіталу.
4. Імідж
 - a. популяризація галузі;
 - b. кластеризація галузі.
5. Інфраструктура
 - a. ефективність мультимодальних та інтермодальних перевезень;
 - b. управління інформаційною діяльністю і засобами зв'язку.

Запропоновану концепцію морської та портової галузі можна звести до таких ключових принципів:

- враховуючи те, що для загального вдосконалення управління морською галуззю можна зробити більше, держава повинна поставити перед собою завдання привести нормативні документи і систему управління у відповідність до вказівок Європейського Союзу, однак із одночасним врахування найкращих інтересів України;
- визнаючи важливу роль морського транспорту і портів для економіки України, держава повинна продовжувати модернізацію портів, надаючи високий пріоритет завершенню реструктуризації адміністрації портів шляхом розмежування, де це необхідно, права власності на порти і функцій з його управління, що дозволить перейти до практики «портів-власників»;
- Уряду слід вдосконалити транзитну функцію портів України як міжнародних воріт і забезпечити відповідність всіх морських портів чинним міжнародним стандартам управління та експлуатації;
- географічне положення морських портів стимулює співробітництво між ними на регіональному рівні (кластеризація портів), тому держава повинна сприяти підвищенню конкуренції і розширенню комерційної діяльності, не заважаючи конкуренції і/або не створюючи окремі переваги для одних і труднощі для інших; визнаючи, що деякі порти мають більше стратегічне значення, ніж інші, держава також повинна намагатися сприяти довгостроковому розвитку менш привабливих портів;
- усвідомлюючи значення капіталовкладень держави у морський транспорт і порти, і визнаючи, що рішення про капіталовкладення необхідно приймати відповідно до найкращих інтересів країни загалом, а не виходячи з потреб окремих портів, необхідна строга оцінка капіталовкладень відповідно до кон'юнктури ринку і цілей урядової політики;
- Уряд повинен активізувати зусилля у сфері розбудови узбережжя і поставити перед собою завдання вдосконалити структурну та регуляторну базу, сприяючи кращому і сучаснішому розпоряджанню береговою лінією та збалансовуючи потреби економіки й прагнення місцевих громад, а також екологічну цінність фауни й флори.

Спільну концепцію розвитку морського транспорту і портів можна підсумувати таким чином: *«Створення умов для безпеки морського транспорту й ефективності мережі морських портів у рамках світових ланцюгів постачання, позиціонування України як важливої торговельно-транспортної держави, водночас гарантуючи безпеку людей, вантажу й обладнання і захищаючи морське середовище та біологічну різноманітність прибережних районів шляхом збалансування питань екології, економіки і потреб суспільства.»*



4 Нова транспортна політика

Виходячи з нової концепції, в основах політики необхідно дотримуватися низки ключових принципів, які відображають реальний стан справ:

1. На коротку перспективу увагу слід звернути на *початок* реалізації *програми послідовної адміністративної та регуляторної реформи* для ефективного функціонування держави шляхом:
 - a. перегляду та запровадження нормативної бази для реформування Адміністрації;
 - b. впровадження базового законодавства для морського транспорту і портів;
 - c. прискорення транспонування актів законодавства ЄС у національне законодавство;
 - d. створення принципової основи для державного фінансування та участі держави в капіталовкладеннях в інфраструктуру;
 - e. підтримання ініціатив, пов'язаних із підвищенням безпеки й охорони, шляхом впровадження сучасних технологій управління рухом на зразок СУРС.
2. На *середню перспективу* зусилля слід спрямувати на *закріплення* розвитку галузі шляхом:
 - a. закріплення практики аутсорсингу та регіоналізації і підвищення операційної автономії у межах Адміністрації;
 - b. більшої лібералізації ринку;
 - c. вдосконалення наземного транспортного сполучення з портами;
 - d. прискорення модернізації;
 - e. початку альтернативного використання морських і прибережних активів;
 - f. створення позитивного іміджу галузі;
 - g. інвестування в людські ресурси.
3. І, *насамкінець*, у *довгостроковій перспективі* зусилля необхідно зосередити на *самодостатності* галузі як невід'ємної частини пропозиції у сфері транспорту. Особливу увагу слід приділити:
 - a. інтегруванню морських портів у мультимодальну та інтермодальну транспортні системи;
 - b. подальшому вдосконаленню сполучення внутрішніх територій із наземною транспортною мережею;
 - c. модернізації та автоматизації обладнання і операцій шляхом більшої зосередженості на впровадженні автоматизованих систем управління інформацією та рухом;
 - d. стимулюванню і розвитку альтернативних способів використання морської/берегової інфраструктури.

Виходячи з вищенаведених проблем і принципів, ключовими компонентами морської та портової політики є:

- *переорієнтація ролі Адміністрації* і прозорість управління;
- *скорочення штату Адміністрації* з метою підвищення ефективності управління;



- підвищення ролі приватного сектору для сприяння сталому розвитку;
- підвищення безпеки та покращення безпеки та охорони суден;
- перетворення морських портів на «порти-власники», де це необхідно.

У цих вищезазначених принципах морської та портової політики ідеально відображається загальна транспортна політика країни, розроблена Міністерством транспорту та зв'язку України (МТЗУ) і виражена у формі наказу Мінтрансзв'язку № 360 від травня 2007 року.

Ключові компоненти транспортної політики, яку повинно реалізувати МТЗУ на основі вищезгаданого Наказу, такі¹: «Міністерство транспорту та зв'язку України (МТЗУ) спільно з іншими відповідальними урядовими органами ставить за мету створення комплексної, конкурентної та доступної транспортної системи для народу України із охопленням всіх видів транспорту, окрім трубопровідного. Ця система дозволить населенню на раціональній основі вибрати для себе найбільш ефективні та фінансово вигідні види транспорту, які задовольнятимуть їхні потреби, із цінovими сигналами, що відображають відносну вартість транспортних послуг для населення. Питання довілля та соціальні питання будуть включені у політику, а інтеграція транспортної системи із системами сусідніх країн стане чинною метою. МТЗУ забезпечить можливість індивідуального вибору транспорту шляхом гарантування прозорості та послідовності правової, ліцензійної та цінovої політики у видах транспорту. Крім того, МТЗУ сприятиме збільшенню інвестицій у транспортні послуги задля проведення модернізації та інновацій шляхом стимулювання залучення наявного у приватних інвесторів капіталу та вмінь. Задля цього перед МТЗУ поставлено завдання підвищити рівень знань та вмінь серед усіх сторін, що мають відношення до транспортної галузі. Також МТЗУ намагатиметься забезпечити надання засобів та послуг на постійній основі із покриттям витрат на експлуатацію та технічне обслуговування шляхом зборів із пасажирів або податків, встановлених парламентом, а також впровадження необхідних правил безпеки або інших норм.

5 Нове управління

5.1 Управління за допомогою кластерів

Пам'ятаючи про обмеження державних бюджетів і враховуючи суворі наслідки економічної кризи, до управління портами і капіталовкладень в інфраструктуру не слід підходити відповідно до принципу «доступно для всіх», а потрібно реально поглянути на інвестиції у світлі ролі портів та «потенціалу їх росту» в рамках всієї галузі.

Єдиний спосіб успішної реалізації цього підходу полягає у «класифікації» портів на чотири «регіональні портові кластери» (див. рис. 5.1).

¹ Підтримка інтеграції України до транс'європейської транспортної мережі ТЕМ-Т; робоча доповідь 1.3: Транспортна політика; ПРОЕКТ – квітень 2009 (цит.)

Рисунок 5.1. Портові кластери України



Намагання забезпечити співпрацю між портами і збалансоване управління – звичайні риси органів державної влади, за винятком крайніх випадків, коли порти повністю приватизовані. Підхід на основі портових кластерів все більше вважається підходящим способом підвищення загальної ефективності роботи портової галузі шляхом координування і збалансування діяльності окремих портів і пріоритетизації капітальних інвестицій, спочатку на регіональному рівні, а згодом – на рівні окремих портів.

Рівні втручання й участі держави у морських портах різні: схвалення ініціативи з кластеризації торговельних портів без прямого чи непрямого втручання як це має місце, для прикладу, у портах Нью-Йорка та Нью-Джерсі; нагляд з боку центрального уряду за умовами конкуренції між портами із застосуванням концепції кластерів, що є поширеною практикою у країнах Європи; строга координація портів і контроль за їх розвитком, як це практикується в Китаї.

Для України рекомендується другий підхід, за яким окремі порти зберігають свободу дій, але держава продовжує координувати і здійснювати нагляд за ініціативами з їх розвитку з огляду на значення окремого порту і галузі загалом. Основна перевага впровадження регіональних кластерів полягає у зменшенні нинішньої розбіжності між діяльністю портів і державною політикою шляхом впровадження системи управління портами на регіональному рівні, що дозволить більш точно та ефективно реалізувати державні ініціативи розвитку морських портів України.

За кластерним принципом кожен із цих портових кластерів управляється "Регіональною адміністрацією портів", яка напряму підпорядковується МТЗУ. Роль таких портових адміністрацій описується в наступному пункті.

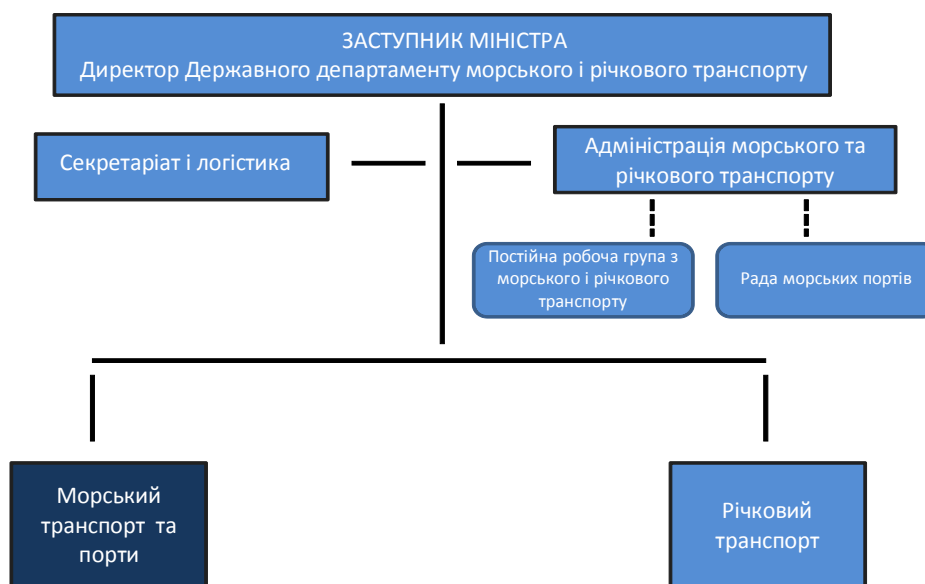
У процесі кластеризації морських портів України особливу увагу слід приділяти портам Одеського регіону (Одеса, Іллічівськ та Южний) з огляду на їхню домінуючу роль як міжнародних торговельних воріт України та близькості їх розташування. Доречним було б об'єднати ці три порти в окремий кластер.

5.2 Департамент морського і річкового транспорту

Запропонована нова структура Департаменту морського і річкового транспорту, схематично представлена на рис. 5.2, така:

1. *Адміністрація морського і річкового транспорту* – відповідальна за здійснення реформ, політики і стратегії, а також нагляд за діяльністю двох дирекцій;
2. *Дирекція морського транспорту та портів* – відповідальна за морський транспорт і порти України, включаючи безпеку та охорону;
3. *Дирекція річкового транспорту* – керує галуззю річкового транспорту.

Рисунок 5.2. Державний департамент морського і річкового транспорту



Адміністрацію морського і річкового транспорту, яка вже входить до структури МТЗУ, буде передано під відповідальність безпосередньо Заступника міністра. Її роль буде основною у забезпеченні стабільності управління.

Адміністрація займатиметься такими основними завданнями:

1. координація та реалізація інвестицій в інфраструктуру галузей морського, річкового транспорту і портів, включаючи рішення щодо пріоритетів інвестування і ранжирування проектів;
2. формулювання політики, стратегії та плану дій, що періодично переглядається, із використанням пропозицій двох консультативних комітетів Адміністрації, якими є:
 - a. *Рада морських портів*, яка включатиме відповідні зацікавлені сторони від морської галузі і виконуватиме дорадчу роль щодо питань, пов'язаних із морськими портами;
 - b. *Постійна робоча група з морського і річкового транспорту*, яка консультуватиме Адміністрацію щодо загальної морської і річкової транспортної політики і включатиме представників державних і неурядових організацій, які функціонують у рамках галузі морського та річкового транспорту.
3. нагляд за впровадженням державної політики в галузі морського та річкового транспорту та координація з іншими міністерствами та організаціями питань, пов'язаних з портовою діяльністю та управлінням;



4. виступати консультантом Торгово-промислової палати України в арбітражних справах згідно з Правилами Міжнародного комерційного арбітражного суду та Морської арбітражної комісії, які містяться у додатку до Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж» від 24 лютого 1994 року.

Адміністрація морського і річкового транспорту, яка входить до складу МТЗУ, відповідатиме за державне управління морським і річковим транспортом (сюди також входить відповідність загальнодержавній нормативній базі); розробку політики і стратегії; нагляд за ефективністю роботи галузі; забезпечення безпеки судноплавства; а також забезпечення відповідності міжнародним договорам і дотримання зобов'язань.

5.3 Дирекція морського транспорту та портів

Враховуючи останню інформацію та коментарі щодо попередніх пропозицій структурних реформ, пропонується така оновлена структура Дирекції морського транспорту та портів (рис. 5.3).

Дирекція морського транспорту та портів відповідатиме за реалізацію політики у галузі морського транспорту і портів, а також здійснюватиме нагляд за розвитком портів і плануванням. Крім цього, згідно з планом розвитку портів, Дирекція працюватиме над забезпеченням швидших темпів економічного розвитку торговельного мореплавства і ширшого залучення до портової діяльності сторін різних форм власності на принципах добросовісної конкуренції.

Сюди, зокрема, входить:

- створення законодавчої бази для забезпечення умов, пов'язаних із розвитком і діяльністю морських портів, розташованих на міжнародних транспортних коридорах, і які мають стратегічне значення для України;
- встановлення економічно обґрунтованих рівнів портових зборів, ставок і розцінок на послуги, що надаються портами, відповідно до загальних умов у галузі, що дозволить забезпечити здатність морських портів України конкурувати із портами, розташованими за кордоном – особливо в Чорноморському регіоні;
- приваблення міжнародних корпорацій, спроможних інвестувати у проекти, спрямовані на модернізацію існуючих портів і розвиток нової інфраструктури морських портів із ефективним сполученням із вже наявними і майбутніми логістичними мережами;
- прискорення інтеграції транспортної системи України до міжнародних і світових транспортних коридорів і потоків;
- підвищення ефективності транзитного потенціалу держави;
- підвищення рівня безпеки судноплавства й ефективності захисту довкілля;
- забезпечення належного рівня безпеки у портах і на бортах суден.

Для здійснення своїх обов'язків Дирекція матиме у підпорядкуванні три управління з підрозділами:

- Управління берегової розбудови
- Управління безпеки, охорони та морського доступу
- Управління морських портів

Рисунок 5.3. Організаційна структура Дирекції морського транспорту та портів



Джерело: Дослідницька група

Управління берегової розбудови

Управління берегової розбудови охоплюватиме всі послуги, необхідні для гарантування сталого і відповідального освоєння прибережних зон. Сфера відповідальності управління:

- безпека населення, яке проживає у прибережній зоні, і захист від повені та інших природних лих;
- планування розбудови на основі економічних, соціальних та екологічних критеріїв;
- управління морськими вокзалами, рибними портами та іншими видами пристаней;
- прибережна природа і ландшафтне проектування (збереження пляжів, піщаних дюн, рослинності, заказників, тощо);
- гідрографічні та метеорологічні служби;
- координація та нагляд за прибережним і морським туризмом, а також за рекреаційною діяльністю.

З огляду на протяжність берегової лінії зрозумілою є необхідність в об'єднанні різних структурних одиниць на базі регіональних представництв/філій, що дозволить краще реагувати на потреби на місцях і полегшити зв'язок та обмін інформацією між центральними органами влади і місцевими/регіональними заінтересованими сторонами.

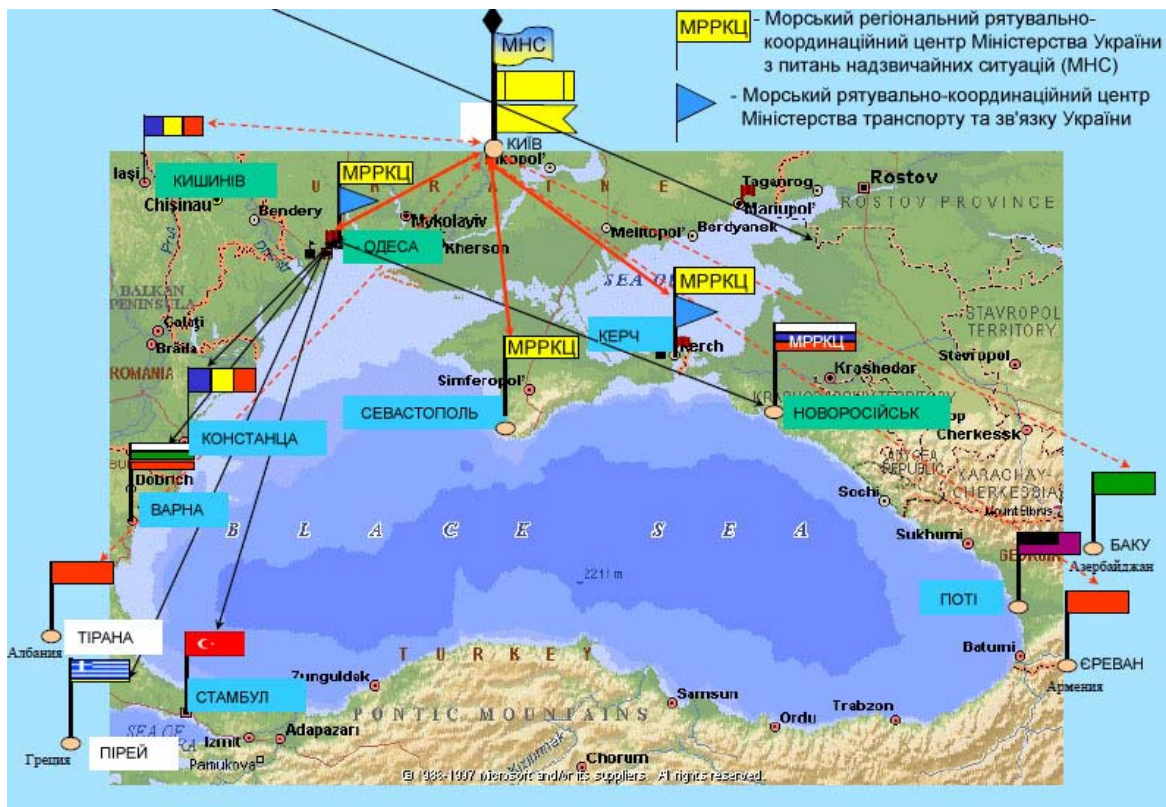
Управління безпеки, охорони та морського доступу

Управління складатиметься із трьох відділів. Питання безпеки мореплавства та охорони будуть сконцентровані у двох головних відділах: це Відділ морської безпеки та охорони і Відділ контролю та інспекції. Також передбачається створення окремого відділу з питань доступу до моря.

Відділ морської безпеки та охорони складатиметься з чотирьох організацій:

- ДП «Дельта-лоцман». Створено наказом Міністерства транспорту України від 04.02.1998 № 29 з метою удосконалення умов забезпечення безпеки мореплавства, а також впорядкування структури морських лоцманських служб у Північно-Західній частині Чорного моря. Здійснювані види діяльності: утримання і експлуатація гідротехнічних споруд - каналів (Бузько-Дніпровсько-Лиманський канал (БДЛК), Херсонський морський канал (ХМК), глибоководний судновий хід (ГСХ) «Дунай - Чорне море»), лоцманські проводки і надання послуг служб регулювання руху суден у всіх портах України (від Маріуполя до Рені). Тому основні функції підприємства такі²:
 - лоцманські проводки суден;
 - управління рухом суден;
 - безпека судноплавства на національних морських шляхах, експлуатація й утримання маршрутів на основі використання каналних зборів;
- ДП «Морська аварійно-рятувальна служба». Це державне підприємство, відповідальне за аварійно-рятувальні роботи в морській зоні відповідальності України. Служба володіє складною системою аварійного реагування і координує свою пошукову та аварійно-рятувальну діяльність з іншими державами Чорноморського регіону (див. рис. 5.4);

Рисунок 5.4. Система аварійного реагування ДП «Морська аварійно-рятувальна служба»



Джерело: презентація Організації чорноморського економічного співробітництва, Одеса 2004 р.

- Рада з питань безпеки судноплавства – це державний орган, який координує всі аспекти, пов'язані з безпекою на морі та роботою всіх підприємств та агентств, що займаються забезпеченням безпеки морських перевезень, зокрема ДП «Дельта-лоцман» і ДП «Морська аварійно-рятувальна служба». Рада підтримує зв'язок з Європейським агентством із безпеки на морі (EMSA). Як і EMSA, Рада може надавати

² Функції ДП «Дельта-лоцман» щодо річкового транспорту будуть піддані подальшому аналізу відповідно до пропозицій щодо адміністративної та організаційної реструктуризації галузі річкового транспорту.



технічні та наукові консультації відповідним органам влади з питань безпеки на морі і запобігання забруднення суднами шляхом постійного вдосконалення та розробки відповідного законодавства, нагляду за його впровадженням і оцінювання ефективності чинних заходів. Деякі з ключових сфер, в яких може діяти Рада, такі: посилення режимів контролю, які охоплюють порти України; аудит визнаних класифікаційних товариств; розробка методології розслідування нещасних випадків на морі і нагляд за створенням інформаційної системи нагляду за рухом суден (VTMIS), яка охоплюватиме води України;

- Державне підприємство «Агентство морської безпеки» було створене у 2004 році. Воно наділене особливими повноваженнями у сфері безпеки суден і портових споруд, а також координує свою діяльність із товариством «Регістр судноплавства України». На Агентство покладено обов'язки здійснення заходів щодо реалізації єдиної державної політики у сфері морської безпеки в Азовсько-чорноморському басейні, інших районах Світового океану, в яких здійснюються міжнародні перевезення суднами під Державним прапором України. Агентство також відповідає за реалізацію норм, правил і процедур Кодексу ISPS на морському і річковому транспорті України шляхом проведення постійного моніторингу системи морської безпеки. Агентство також здійснює забезпечення захисту інфраструктури морської галузі України від актів незаконного втручання в її діяльність відповідно до вимог Глави XI-2 Конвенції SOLAS-74 і Кодексу ISPS. Крім цього, Агентство здійснює оцінку охорони портових засобів та координує свою діяльність з товариством «Регістр судноплавства України» для розробки планів охорони портових засобів, поправок і доповнень до них. Агентство співпрацює в питаннях морської безпеки з відповідними службами інших держав.

Відділ контролю та інспекції

Відділ контролю та інспекції організований на базі таких структур:

- *Головна державна інспекція України з безпеки судноплавства* (Держфлотінспекція України). Інспекція здійснює нагляд за Регіональними державними морськими інспекціями, які, у свою чергу, підпорядковані Головній державній інспекції. Капітани різних портів безпосередньо підпорядковуються Регіональній державній морській інспекції і, відповідно, Головній державній інспекції.
- ДП «Регістр судноплавства України» відповідальне за схвалення планів охорони суден, перевірку українських суден, видачу Міжнародних свідоцтв або Тимчасових міжнародних свідоцтв з охорони судна, здійснення нагляду за врахуванням вимог щодо морської безпеки під час проектування нових суден і схвалення типу судових систем тривожного сповіщення;
- Інспекція Головного державного реєстратора флоту у своїй діяльності керується Постановою Кабінету Міністрів № 1069 від 1997 р. про затвердження Порядку ведення Державного судового реєстру України і Суднової книги України. Державну реєстрацію суден в Україні здійснюють капітани морських портів або Головна державна інспекція України з безпеки судноплавства. Реєстрацію річкових і маломірних (малих) суден здійснює Держфлотінспекція. Реєстрацію суден у Суднової книзі України здійснює капітани морських портів або Держфлотінспекція. Постанова від 1997 року складається з 5-ти розділів. У розділі I визначаються загальні положення. Розділ II стосується реєстрації суден у Державному судовому реєстрі України. У Розділі III визначається порядок реєстрації суден у Суднової книзі України. Розділ IV стосується виключення суден з Державного судового реєстру України та Суднової книги України. Розділ V присвячений обліку суден, зареєстрованих у Державному судовому реєстрі України і Суднової книзі України. В країні Затверджені класифікаційні товариства: «Регістр судноплавства України»; Американське бюро судноплавства (American Bureau of Shipping), США; Бюро Верітас (Bureau Veritas), Франція; Німецький Ллойд (Germanischer Lloyd), Німеччина); Грецький Регістр судноплавства (Hellenic Register of Shipping), Греція; Дет Норске Верітас (Det Norske Veritas Classification AS), Норвегія; і Морський Регістр судноплавства, Російська Федерація.



- Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків забезпечує підготовку і дипломування відповідно до Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти (конвенція ПДНВ). Інспекція також займається підтвердженням кваліфікації моряків у державних кваліфікаційних комісіях і реєстрацією кваліфікаційних документів моряків у Державному реєстрі документів моряків. Інспекція здійснює представництво та захист в Міжнародній морській організації (ІМО) інтересів України з питань оцінки компетентності та дипломування моряків. Вона аналізує та узгоджує пропозиції міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо розгляду цих питань в ІМО та подає узагальнені пропозиції до МТЗУ. Центри підготовки та дипломування моряків, наприклад Одеська національна морська академія, проводять курси перепідготовки та підвищення кваліфікації для осіб командного складу морських суден. Відповідно до «Положення про порядок присвоєння звань особам командного складу морських суден», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 38 від 15 січня 2005 р. зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 373 від 5 березня 2007 р., у разі підтвердження або присвоєння чергового звання особи командного складу повинні пройти курси перепідготовки чи підвищення кваліфікації. Навчальні плани і програми, що розробляються навчальними закладами, затверджуються Вченою радою академій та погоджуються з Морською Адміністрацією України. Основною їх метою є удосконалювання технічних знань, навичок і професіоналізму моряків згідно з Резолюцією 8 Міжнародної Конвенції ПДНВ 78 з поправками.

Відділ морського доступу

Відділ морського доступу здійснює захист, управління та технічне обслуговування всіх морських підхідних каналів і водних транзитних коридорів портів, морів і річок України. Відділ має три головні оперативні компоненти, а саме:

- *Днопоглиблювальні роботи*: відповідальність за днопоглиблювальні роботи на підхідних каналах, у морських портах і доках, які знаходяться під юрисдикцією держави, включаючи усунення суден, що затонули, захист річок та морського дна, існуючу нормативну базу тощо,
- *Інфраструктура*: відповідальність за будівництво, технічне обслуговування та розширення об'єктів некомерційної інфраструктури;
- *Управління територією*: управління та контроль за державними землями вздовж підхідних шляхів і нагляд за діяльністю на цих землях з тим, щоб вона не заважала ефективному функціонуванню підхідних шляхів морських портів України і головних судноплавних річок і річкових портів.

На рис. 5.3, що вище, Відділ морського доступу має три компоненти. Рекомендується детально вивчити роль та функціонування ДП «Чорноморсько-Азовське виробничо-експлуатаційне управління морських шляхів» («Чоразморшлях») і ДП «Устьдунайводшлях» з тим, щоб визначити, чи можлива ліквідація цих підприємств для зменшення кількості організацій, які виконують однакові функції, або їх об'єднання в рамках Відділу морського доступу, або ж передача їхніх функцій одному з інших відділів чи департаментів.

Також необхідно чітко визначити морські підхідні канали задля уникнення можливих непорозумінь з органами влади, відповідальними за річки України. Це питання детальніше розглядатиметься в документі політики для галузі річкового транспорту.

Управління морських портів

Державні підприємства, які управляють кожним із вісімнадцяти морських портів, залишатимуться у підпорядкуванні МТЗУ, як це має місце сьогодні, однак вони будуть прикріплені до Регіональної адміністрації портів, яка здійснює нагляд за діяльністю портів, координує плани розвитку і діє як арбітр першої інстанції у разі виникнення спорів. Регіональні адміністрації портів підпадають під безпосереднє підпорядкування Управління морських портів і кожна з адміністрацій функціонує як регіональна філія Управління. Кожна із цих регіональних



адміністрацій портів матиме у підпорядкуванні морську адміністрацію порту, відповідальну за кожен порт.

Управління морських портів відповідатиме за загальну координацію та здійснення нагляду за реалізацією політики і застосування нормативної бази, а також діятиме як кінцевий арбітр у разі виникнення регіональних конфліктів, які не можна вирішити на рівні Регіональної адміністрації портів. Хоча й деякі з повноважень передаються різним регіональним адміністраціям портів, загальна правова й структурна відповідальність залишається в Управлінні морських портів як основного засновника державних портових підприємств.

Регіональні адміністрації портів представляють Управління морських портів на регіональному рівні, здійснюючи нагляд за різними портами, які відносяться до сфери їхнього відповідальності, щодо:

- застосування нормативно-правової бази у портах;
- здійснення нагляду за реалізацією вказівок щодо безпеки й охорони;
- управління державною власністю (спеціалізованим майновим комплексом та іншими об'єктами інфраструктури);
- забезпечення досягнення портами визначених пріоритетів і використання портових вод у межах території порту за цільовим призначенням;
- розслідування аварійних морських подій у регіоні;
- забезпечення реалізації у межах своїх повноважень обов'язкових постанов, що регулюють питання діяльності порту;
- забезпечення дотримання звичаїв порту.

Морські адміністрації портів наділятимуться поденними зобов'язаннями для управління відповідними портами. На них передбачається покласти такі функції:

- здійснення нагляду за судноплавством, лоцманським проведенням, станом морських шляхів, безпечною експлуатацією спеціалізованого майнового комплексу, безпечним плаванням і стоянкою суден у морському порту, на підхідних каналах та у фарватерах;
- проведення реєстрації морських суден;
- видача посвідчень особи моряка, суднових та інших передбачених законодавством документів;
- справляння (адміністративного) портового збору;
- управління:
 - діяльністю портових операторів;
 - об'єктами інфраструктури порту;
 - залученням інвестицій (функція порту-власника);
 - проведенням інспекцій та інших контрольних процедур у портах у відповідності з вимогами міжнародних стандартів;
 - кадровою політикою.

Іншими словами, у запропонованій структурі спостерігається така логіка ієрархічного управління (по низхідній лінії):

- загальна морська й портова політика і пов'язана з нею стратегія розвитку, включаючи нормативну базу, розробляється на найвищому політичному рівні – Державною адміністрацією морського і річкового транспорту у складі МТЗУ;
- доопрацювання і реалізація політики у галузі морських портів і судноплавства здійснюється вже на нижчому рівні – Дирекцією морського транспорту та портів;



- контроль за діяльністю портів – третій адміністративний рівень – зосереджується в Управлінні морських портів, реорганізованому у чотири *Регіональні адміністрації портів*;
- *Морські адміністрації портів* – це завершальна ланка управління і контролю, якій надано виконавчі повноваження і право контролю за діяльністю портів і морським судноплавством у межах портів.

5.4 Дирекція річкового транспорту

У цьому звіті в основному розглядається морський транспорт і порти України. На рисунку 5.2 згадується річковий транспорт, однак аналіз цієї галузі не включений у цей документ політики. Це пов'язано з тим, що у цей час здійснюється детальне дослідження річкового транспорту України, і остаточні результати очікуються на кінець червня 2010 р. У зазначений час, після проведення консультацій з бенефіціаром щодо результатів дослідження галузі річкового транспорту, буде підготовлено окремий документ політики у сфері річкового транспорту, в якому увага зосереджуватиметься виключно на цій галузі. І насамкінець, після отримання й розгляду зауважень від бенефіціара, буде представлено кінцевий документ під назвою «Документ політики у галузі морського та річкового транспорту», у який будуть включені рекомендації та пропозиції, спрямовані на вдосконалення функціонування *Адміністрації морського і річкового транспорту*. Перед документом політики у галузі річкового транспорту буде підготовлено «*Діагностичний звіт щодо галузі річкового транспорту*».

6 Нове керівництво

6.1 Складність структури управління портами

Державна доктрина «Стратегія розвитку морських портів України на період до 2015» (Інструкція № 1051-р від 16 липня 2008 р.) визначає основну схему для широкомасштабних реформ морських портів в Україні. На жаль, через різні причини реалізація Стратегії морських портів просувається повільно і в результаті українські порти залишаються переважно традиційно контрольованою державою структурою.

Сьогоднішня організація адміністрації українських портів є і складною, і погано структурованою; вона головним чином спирається на застарілі «корпоративні» ідеї, що відвертає увагу керівництва від «функціонування портів» на соціальні зобов'язання такі, як школи, житло, харчування, медичні об'єкти та інші послуги для свого персоналу та ширшої громади. Замість чітко організованої управлінської організації існуюча адміністрація портів нагадує «клаптикове» утворення з занадто великою кількістю працівників, підрозділів з незрозумілими або нелогічними функціями та багатьма видами діяльності, які доповнюють або перекривають один одного. Окрім цього, навколо Начальника порту існує централізована ієрархія, незважаючи на те, що загально визнаним у теорії управління є положення про те, що максимальна кількість підрозділів, якими може ефективно управляти окремий керівник/ начальник порту, не повинна перевищувати чотири – шість одиниць.

Зрозуміло, що нагальною є загальна структурна реорганізація управлінської структури, причому нова управлінська структура повинна визначити Адміністрацію портів як

- Засіб спрощення торгівлі та діяльності портів
- Інструмент планування та розвитку портів
- Регулятор приватизованих об'єктів та послуг та
- Менеджер з управління активами.



6.2 Загальна структура нової адміністрації морських портів

Нова загальна структура Адміністрації морських портів та її адміністративна підпорядкованість представлені на Рисунку 6.1.

Рисунок 6.1: Загальна структура нової адміністрації морських портів



Джерело: Група дослідження

Правління Адміністрації морського порту

Формування складу Правління (Ради директорів) почнеться з провідних виконавчих осіб самої Адміністрації морського порту, Генерального директора як Основного виконавчого директора порту та Капітану порту як головної особи, відповідальної за всі аспекти безпеки. Включення до Правління осіб, відповідальних за корпоративні, адміністративні та технічні питання, може розглядатися, але на сьогодні залишається питанням для обговорення.

Національний уряд буде представлено в Адміністрації морського порту кожного українського порту в особі безпосередньо призначеного/их МТЗ представника/ків, отже як наслідок МТЗ є мажоритарним акціонером у державному підприємстві. МТЗ і надалі має контроль за Адміністраціями морських портів через відповідні Регіональні адміністрації портів, які наглядатимуть за портами у відповідному адміністративному регіоні (кластері). Питання про те, включати чи ні одного або більше представників Регіональної адміністрації портів в якості акціонера з правом голосу або лише як спостерігача без прав голосу залишається відкритим і може бути вирішено після консультацій з основними зацікавленими особами і після створення цих Регіональних адміністрацій портів.

Один або більше представників муніципальних органів також будуть призначатися до Правління Міською радою, причому їх представництво у Правлінні буде визначатися політичним складом міської ради.

Склад Правління буде доповнено низкою незалежних експертів, які надаватимуть Правлінню консультації. Враховуючи їх неофіційну роль, вони не матимуть права голосу.

З огляду на складне питання землевласності, пропонується також включити до управлінського органу Адміністрацій морських портів і представників Фонду держмайна, як це представлено на Рисунку 6.1. Фонд державного майна – це спеціальний орган, який відповідає за державні землі і доповідає безпосередньо Кабінету Міністрів, і питання про включення чи невключення цього органу необхідно вирішувати на пізнішому етапі, оскільки воно може залежати від остаточного



земельного упорядкування та правової бази. Участь Фонду держмайна, наприклад, не є необхідною, якщо будь-яке нове законодавство щодо портів однозначно регулюватиме права та обов'язки Адміністрацій морських портів стосовно портових земель та спеціалізованих майнових комплексів. Отже, наполегливо рекомендуємо детально вивчити підстави для включення Фонду держмайна до правлінь різних морських портів та чітко визначити переваги та недоліки такої дії на різних рівнях, зокрема на регуляторному та адміністративному.

Запропонована структура Адміністрації морського порту під патронажем зацікавлених осіб з національного уряду та муніципальних структур не є винятковою. Приклади прямих стосунків між адміністрацією порту та місцевими та загальнодержавними органами можна знайти у багатьох країнах, серед яких, зокрема Бельгія, Нідерланди, Алжир, Марокко, Китай або Таїланд.

У випадку України взаємозв'язок між національними та місцевими органами міг би бути дуже корисним і стати «фактором запуску» щодо покращення стосунків між різними державними дійовими особами, дозволяючи таким чином портам зосередитися на конкурентоздатності та сталому зростанні перевезень.

Кількість членів Правління залишається відкритою, і рішення буде прийнято шляхом перемовин між загальнодержавними та муніципальними органами, і можливо, в решті решт із Фондом держмайна. Однак міжнародний досвід дає підстави говорити, що менші за кількістю членів і більш спеціалізовані правління є найбільш ефективними, зокрема для менших портів.

Голова Правління повинен обиратися членами Правління на попередньо визначений період часу і відповідно до визначеного методу обирання, який має бути узгоджений між основними групами зацікавлених осіб: МТЗ, Міською радою і Фондом держмайна, якщо його включення є обґрунтованим.

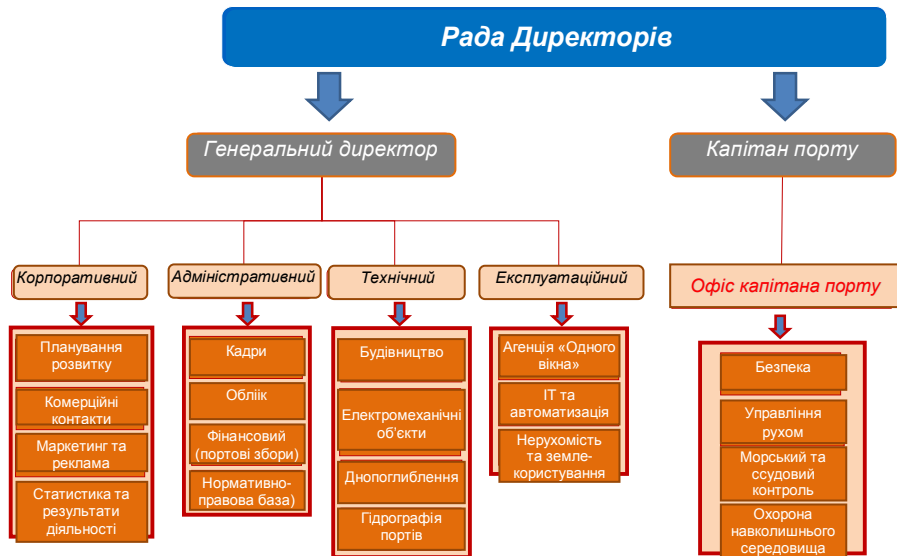
Враховуючи більш розповсюджену функцію землевласника для Адміністрації морського порту, роль членів Правління буде обмежена функціями нагляду та контролю, і вони поступово все менше будуть залучатися до прямого керівництва.

Комітет з питань управління портом

Комітет з управління портом – це виконавчий орган у порту, який відповідає за поточне управління діяльністю порту. Комітет складатиметься з Генерального менеджера (директора), якому допомагатимуть чотири директори, кожний з яких очолюватиме один з чотирьох виконавчих підрозділів: корпоративний, адміністративний, технічний та особливі функції.

Детальна структура запропонованого Комітету з питань управління портом представлена на Рисунок 6.2.

Рисунок 6.2: Структура комітету з питань управління портом (Виконавчий рівень)



Джерело: Група дослідження

У запропонованій новій структурі Генеральний директор очолює групу з чотирьох директорів управлінь, кожний з яких керує експлуатаційним або адміністративним головним управлінням, а саме «Корпоративне (організаційне)», «Адміністративне», «Технічне» та «Спеціальні функції».

Генеральний директор контактує також з Капітаном Порту, який очолює Офіс капітана порту і який, як і Генеральний директор, звітує безпосередньо Правлінню.

Корпоративне головне управління

Корпоративне головне управління займається основними комерційними аспектами управління портом, а саме «планування розвитку», «комерційні контракти», «маркетинг та реклама» та «статистика і результати діяльності».

Роль та функціональні завдання відділів планування розвитку, комерційних контрактів та маркетингу і реклами є зрозумілими у контексті діяльності порту. Відділ планування представляє бачення порту, визначаючи те, як зростання та розширення діяльності порту може перетворитися у розвиток фізичної інфраструктури; Відділ комерційних контрактів працює з питаннями комерціалізації портової землі та веде переговори стосовно контрактів на концесії та оренду з приватними операторами та постачальниками послуг, - тобто виконуються функції «власника землі». Нарешті, відділ маркетингу та реклами відповідатиме за «продавання» порту потенційним користувачам у світі в якості привабливого та (економічно) ефективного порту або – у випадку великих портів – як головних воріт до країни або вузлів в регіоні.

Важливим підрозділом є відділ статистики та результатів діяльності. Як чітко видно у багатьох успішних портах, ефективне використання інформації є важливим маркетинговим і рекламним фактором, який збільшує шанси на отримання комерційного успіху. Точні дані дозволяють також державним органам та іншим інвесторам точно оцінювати рентабельність інвестицій, перетворюючи цю інформацію у провідне інформаційне джерело незалежно від розміру порту.

Адміністративне головне управління

Адміністративне управління має справу з усіма адміністративними аспектами, такими як персонал порту, фінансові операції (напр., оплати концесійних платежів та витрати на портові послуги) та адміністрування та діловодство компанії.



Із зростанням незалежності Адміністрацій морських портів зростатиме значення управління кадрами. Працівники порту – це основний ресурс порту, який безпосередньо впливає на ефективність діяльності порту, оскільки саме вони, по суті, можуть створити або знищити порт. Важливість налагоджених стосунків між Адміністрацією морського порту, операторами порту та працівниками порту є добре відома і активно виявляється у всьому світі. Вплив штатних працівників порту на управління портом буде поступово знижуватися через зростання кількості приватних концесій, оскільки власник концесії несе повну відповідальність за працівників доків та інший персонал. Однак Адміністрація морського порту, і в цьому контексті функціонування порту, і надалі спиратиметься на значну групу адміністративного та експлуатаційного штату.

Технічне головне управління

Технічне головне управління є «класичним» підрозділом порту, яке з одного боку включає відділ цивільного будівництва, а з іншого – відділ електротехніки і механіки. Враховуючи важливість днопоглиблення у багатьох портах, можливо, необхідно створити спеціальний відділ у рамках технічного головного управління, який вестиме всі питання днопоглиблення, наприклад, планування, укладання контрактів, нагляд тощо.

Відділ цивільного будівництва відповідатиме за підготовку проектів, специфікацій та контрактних документів стосовно будівельних робіт у порту, управління та виконання цих робіт, включаючи будівництво, яке вестимуть приватні оператори, і нарешті всі гідравлічні питання. Відділ цивільного будівництва відповідав би також за всі питання днопоглиблення, якби цей важливий компонент не було організовано у рамках окремого відділу.

Відділ електротехніки та механіки відповідатиме за обслуговування електричного та механічного обладнання на території порту та контроль техніки безпеки такого обладнання на приватних терміналах та об'єктах.

Головне управління спеціальних функцій

Хоча у структурі порту-землевласника це немає принципового значення, рекомендуємо зберегти головне управління спеціальних функцій для підтримки процесу трансформації з постачальника послуг в «Інструмент полегшення бізнесу», забезпечуючи таким чином впровадження більш ефективних і результативних послуг у відповідності до міжнародних та національних стандартів і застосувань. Управління може включити три підрозділи для організації та обслуговування того, що складає критичні компоненти у функціонуванні комерційних морських портів: «Продаж через одне вікно», «ІТ та Автоматика», «Гідрографія порту».

Відділ продажу через одне вікно (комплексний принцип) для українських портів має нагальне значення для забезпечення конкурентоздатності. Необхідно забезпечити принцип «єдиного вікна», що дозволить і потенційним інвесторам, і клієнтам портів отримувати всю необхідну інформацію і виконувати всі адміністративні процедури, пов'язані з їхньою діяльністю стосовно порту. Хоча у найближчому майбутньому навряд чи вдасться організувати «безпаперову» інформаційну систему, все ж вже зараз важливо, щоб всі офіційні організації, які залучені до розмитнення вантажів, знаходилися разом під одним дахом, що часом називається «офісом (службою) одних воріт».

Але «офіс одних воріт» для всіх адміністративних процедур, які зібрані в одному місці, - це лише перший невеликий, хоча й важливий, крок у довгому процесі спрощення ведення бізнесу у порту. Другий крок потребує подальшої автоматизації, коли адміністрування і спілкування у портовій громаді здійснюється автоматично. Третій і найбільш передовий крок у спрощенні ведення справ у порту – це повна інтеграція систем, коли все спілкування та адміністрування між сторонами об'єднано в єдину систему. Досягнення того рівня автоматизації та якості ІТ – це первинне завдання Відділу ІТ та автоматизації, задача, яка, безумовно, тісно пов'язана з функціонуванням «продажу через одне вікно».

Гідрографія порту є так само важливою, оскільки вона повинна «гарантувати» глибину, а отже і умови доступу до порту. Процес технічного обслуговування можна оптимізувати за допомогою



частих перевірок глибин на доступах до порту та у судноплавних каналах і вздовж причалів, і зусилля на кінцевому етапі повинні бути спрямовані на створення інформаційної та управлінської системи порту, коли судноплавні маршрути у портах, програми технічного обслуговування та інша інформація будуть надаватися он-лайн.

Служба капітана порту

Функції Служби капітана порту повинні відповідати найкращій світовій практиці і відображати відповідні національні та міжнародні закони. Служба капітана порту, яку очолює Капітан порту, відповідає за підтримання порядку та безпеки, а також у зв'язку з цим відповідні адміністративні обов'язки, які не підпадають під юрисдикцію Адміністрації порту.

Отже, діяльність Служби капітана порту можна узагальнити наступним чином:

- Берегова охорона, рятувально-пошукова допомога у межах визначених адміністративних і правових кордонів порту та під контролем відповідних загальнодержавних організацій
- Безпека і захист морського середовища у межах порту
- Безпека судноплавства у межах порту (ліцензування та контроль сертифікатів безпеки суден, контроль умов безпечного плавання суден)
- «Морська міліція» (регулювання руху до/ з портових вод, причалювання та морського руху, організація допоміжних послуг та відповідні тарифи, запити та розслідування аварій на морі)
- Контроль та перевірки морської власності та адміністративне регулювання суден та
- Перевірка та видача сертифікатів працівників для виходу в море та ліцензування (під наглядом загальнодержавних органів, відповідальних за це надзвичайно важливе завдання).

На додаток до цього і в тісному зв'язку з цими функціями, Служба повинна також організувати *профілактичні заходи та здійснювати дії щодо*

- *небезпечних вантажів* – здійснювати контроль над обробкою та зберіганням продукції, яка класифікується як небезпечні вантажі відповідно до міжнародної кодифікації. Найважливішим завданням Служби буде контроль та перевірка умов зберігання різних небезпечних вантажів відповідно до Міжнародного морського кодексу небезпечних вантажів (IMDG); та
- *аварій* – діяти з метою попередження катастрофічних ситуацій, як природного, так і техногенного походження. Із зростанням тероризму та контрабандної торгівлі значення цього відділу зростає, оскільки він забезпечує відповідність зобов'язань порту у сфері безпеки міжнародним стандартам (ISPS). Служба капітана порту повинна також діяти як «контактна особа» для аварійних служб поза територією порту, коли б тільки не виникла потреба у їх залученні у межах порту.

Саме Капітан порту, а не Генеральний директор, співпрацює з міністерським *Управлінням з питань безпеки і морського доступу* для забезпечення відповідності заходів безпеки на рівні порту національному та міжнародному законодавству і узгодження послуг і дій на рівні порту із заходами та ініціативами у територіальних водах та підхідних каналах, оскільки останнє підпадає під відповідальність саме цього міністерського Управління.

Тому Служба капітана порту підпорядкована організаційно і адміністративно Управлінню з питань безпеки та морського доступу, тоді як взаємостосунки між Генеральним директором Комітету з питань управління портом та Капітаном порту та його службою повинні бути зосереджені на координації та співпраці для того, щоб Капітан порту та його служба діяли відповідно до та заради забезпечення кращих інтересів порту.



6.3 Участь приватного сектору

Для українських портів важливо знайти відповідний баланс між підприємницькою незалежністю та державним контролем стосовно визначення ролі приватного сектору у розвитку українських портів. Із створенням портів-землевласників формується відповідне середовище для залучення приватного сектору до інвестицій у розвиток терміналів, хоча треба потурбуватися про використання правильних регуляторних інструментів для спрощення фінансової участі приватного сектору.

Загальні схеми інвестиційної діяльності визначено Законом № 1560-XII від 18 вересня 1991 «Про інвестиційну діяльність» та Законом № 93/96-8Р від 19 березня 1996 «Про режим іноземного інвестування», які визначають головним чином спеціальні норми та регулюють процедури іноземного інвестування. Закон про іноземне інвестування включає окреме посилення на концесії та угоди про спільну діяльність, які є принциповими підходами для організації діяльності приватного сектору у портах.

Концесійна система в Україні регулюється Законом «Про концесії» від 16 липня 1999 р., який визначає сфери, в яких може будуватися, оновлюватися та/або експлуатуватися за концесійною схемою державна і муніципальна власність. Закон доповнюють вісім урядових постанов, спрямованих на реалізацію цих концесійних законів. Концесіонери обираються шляхом відкритого тендеру, в якому національні та іноземні конкуренти можуть брати участь на рівних засадах. Хоча типова концесійна угода була затверджена Кабінетом міністрів України, залишається достатньо свободи при оформленні контрактів для зміни умов концесійної угоди відповідно до конкретних потреб та специфіки проекту.

Угода про спільну діяльність (УСД) є другою альтернативою для розвитку українських портів. «Спільна діяльність» передбачає поєднання фондів або активів учасників, але не має статусу юридичної особи. Умови здійснення спільної діяльності визначаються письмовою угодою учасників, яка потім реєструється державними органами. Законодавство України вимагає ведення окремого бухгалтерського обліку та податкової звітності за угодами про спільну інвестиційну діяльність відповідно до Статей 1130-1143 Цивільного кодексу України від 1 січня 2004 р.

Як можливий підхід до залучення приватного сектору у діяльність портів пропонується також *«лізинг»*. Лізингові угоди загалом стосуються об'єднаних майнових комплексів або окремих компонентів власності і можуть включати земельну ділянку, на якій вона розташована. У такому випадку ліцензіаром виступає Фонд держмайна України або місцеві ради, а умови ліцензійної угоди подібні до умов концесії. Однак підхід не є чітким і зрозумілим через нескінченні проблеми щодо землі у портах та права власності, наприклад, надання берегової лінії та причалів в оренду представникам приватного сектору виключено з українського законодавства.

Існуючі на сьогодні методи участі приватного сектору необхідно чітко відрізнити від державно-приватних партнерств (ДПП), що є комерційними структурами, які повністю фінансуються і експлуатуються на підставі партнерства з розподілом ризику, яке укладене урядом та однією або декількома компаніями приватного сектору. Основні характеристики справжніх ДПП включають ризик, який розподілено між державним і приватним секторами, і довгострокові стосунки сторін, причому кінцева регуляторна відповідальність залишається за державним сектором. Через свою складність ця схема рідко використовується для розбудови портових терміналів. На додаток, схема партнерства приватного і державного сектору є новою для України і на сьогодні знаходиться на етапі «розробки» відповідно до Законопроекту № 3447-д «Про загальні принципи розвитку державно-приватних партнерств в Україні», який пройшов перше читання у Парламенті 19 квітня 2009 р.

6.4 Порти-землевласники і система портів в Україні

Одне важливе питання, яке залишається відкритим, - це в якій мірі принцип порту-землевласника може бути реалізований в секторі українських портів, враховуючи суттєві відмінності, які існують між портами. Якщо можна спокійно припустити існування серйозного



інтересу з боку приватного сектору до найбільших портів в країні на підставі укладання концесій на термінали або надання інших послуг, пов'язаних з портами, цей інтерес є менш переконливим, коли йдеться про менші та периферійні порти, де обсяги низькі (нижчі) і менше впевненості у постійності потоків руху.

Це спостереження не означає, що необхідно відкинути ідею «землевласника» і зберегти існуючу на сьогодні систему управління портом, скеровану на уряд. Це лише говорить про те, що необхідно ставитися з відповідною увагою до трансформації, спрямованої на впровадження портів-землевласників, і необхідний детальний аналіз ролі та призначення кожного порту в економічному ландшафті України для подальшого визначення найкращого підходу до перетворення різних портів у більш ефективні об'єкти з транзиту вантажів.

Це питання ґрунтується на пропозиції про запровадження більш регіональної перспективи, відповідної до якої порти розглядаються як кластери. Кластеризація портів, безсумнівно, є першим кроком до більш комерційного підходу до управління портами, створюючи умови для кращої диференціації між портами, при збільшенні потенціалу надання «допомоги» слабкішим портам у їх прагненні до збільшення комерційної потужності та набуття частки ринку.

З вищезазначеного спостереження випливають наступні міркування:

- Запровадження кластерів портів допоможе спростити трансформацію українських портів у порти-землевласники та полегшить пошук альтернативних рішень для тих портів, які є менш привабливими для приватних інвестицій
- Впровадження принципу порту-землевласника може (теоретично) бути легше реалізовано у провідних портах, таких як Одеський, Іллічівський, Южний, Маріупольський, Херсонський, Миколаївський або Керченський
- Трансформація «менш привабливих» портів у порти-землевласники потребуватиме прийняття рішення на індивідуальних засадах і повинна бути безпосередньо пов'язана з (пере)орієнтацією порту. Говорячи в цілому, менші порти стають привабливими для приватного сектору, якщо вони пов'язані з конкретною торгівлею та/або комерційною компанією, яка «потребує» цей порт як частину своєї корпоративної логістичної структури та
- Можливо, що для деяких з (менших) портів концепція «землевласника» у її найбільш класичній формі не є реальним варіантом. Однак ця нездатність стати «справжнім» портом-землевласником не є причиною для відмови від значних змін у діяльності порту та реструктуризації управління портом з метою підвищення його ефективності.

Останній компонент особливо важливий, оскільки він є початковим пунктом для визначення методів запровадження системи порту-землевласника в усіх портах України. Для тих портів, які менш вірогідно можуть привернути інтерес приватного сектору, роль приватного сектору як оператора терміналу може бути прийнята на себе державною або напівдержавною компаніями, які візьмуть повну відповідальність за функціонування терміналу. Цей проміжний підхід, передбачений для менших портів, міг би відкрити двері для впровадження у цих портах тих самих адміністративних портових реформ, як і ті, що будуть реалізовуватися в інших більш привабливих портах паралельно з розвитком ними концесій на термінали.

Це проміжне рішення використовувати державні або напівдержавні компанії можна також застосовувати до портових послуг, визначених для можливої приватизації, але на які не вдається знайти відповідних кандидатів у приватному секторі, які б придбали концесію на початкових умовах. Хоча у певних випадках є можливість знайти рішення шляхом переговорів, будуть ситуації, коли немає кандидата з приватного сектору для придбання концесії. Хоча найпростіше рішення в такому випадку дотримуватися статусу кво, кращим рішенням могло б бути застосування такого ж підходу, що й стосовно терміналів, і комерціалізація послуги, передаючи відповідальність державній комерційній установі, в очікуванні на появу приватної компанії, яка візьме на себе цю концесію у майбутньому.



6.5 Проблеми, що залишаються

Незважаючи на економічне значення та широко розповсюджене використання системи державного підприємства, управління, функціонування і зокрема фінансові справи деяких державних підприємств залишаються непрозорими і у багатьох випадках навіть невизначеними. Ситуація часто погіршується через некоординовані та непослідовні процеси прийняття рішень, причому як правило, а не як виняток, мова йде про події у найближчому майбутньому замість довготермінових стратегічних питань.

Основна проблема, яка вимагає негайного і життєздатного рішення – це питання права власності на землю та платежі за землю у відповідності до основного нормативного законодавства, а саме Земельного кодексу України, Закону про оренду державного майна, Закону про оренду землі та Закону про оплату за землю тощо. Відповідно до Земельного кодексу, земля в Україні класифікована на підставі її визначеного призначення, тоді як умови та розміри оплати за землю зафіксовано у Законі України про оплату за землю. Загальне правило полягає в тому, що сума оплати за землю залежить від призначення цієї земельної ділянки. Відповідно до діючої нормативно-законодавчої бази, морські порти діють на виділеній території, яка залишається у державній власності, що означає, що лише порт може її використовувати.

Одним з проблемних питань для портів є протяжність наявної у них площі та можливості розширення, зокрема шляхом штучно створеної портової землі, отриманої за рахунок освоєння. Зараз морські порти не платять за використання штучно створених площ, але існуючий український закон не є чітким у визначенні правового статусу цієї землі, створеної портом. Відповідно до Земельного кодексу, земля, освоєна з затоплених територій, є або землею Водного фонду (стаття 58), або землею, яка використовується у зв'язку з морським транспортом (Стаття 69), але Стаття 25 Закону про транспорт виключає освоєні за рахунок морських портів землі, які використовуються як вологі або сухі доки, із землі, яка використовується у зв'язку з морським транспортом. Іншими словами, освоєна земля належить до середовища морського транспорту, але не може використовуватися з цією метою.

Нечітка законодавча база створює суперечки між морськими портами та міською владою щодо податку на землю, який повинен сплачуватися морськими портами міським радам за територію, яку вони використовують, та відповідної податкової ставки, яка залежить від категорії призначення землі. Конфлікт породжують положення Кодексу торговельного мореплавства. Порти використовують Кодекс як правову основу для зняття з себе оплати податку на землю за територію, яку вони використовують, тоді як деякі інші закони, такі як Закон про податкову систему визначають, що однозначне регулювання платежів за землю здійснюється за податковими законами (отже, не за Кодексом мореплавства), а Закон про платежі за землю не передбачає звільнення портів від сплати податку на землю. Це питання ще більш ускладнено через позицію Державного комітету з земельних ресурсів, який своїм листом від 18 травня 2005 р. зобов'язав Укррічфлот укладати договори про оренду землі та здійснювати платежі міським органам влади. Державний комітет з земельних ресурсів заявляє, що підводна територія порту та ділянки землі під ним складають невід'ємні частки однієї власності, а тому підлягають дії угоди про оренду землі. Хоча позиція Державного комітету з земельних ресурсів не має юридичної сили і тому залишається рекомендованим положенням і стосується виключно землі у річкових портах, така ж проблема існує з землею морських портів.



7 Нова нормативно-правова база

7.1 Установча законодавча база

Рамочне законодавство для політики у секторі морського та річкового транспорту можна структурувати навколо чотирьох основних законів³:

1. *Закон про Адміністрацію морського та річкового транспорту*, який створює правові підстави для нової структури Адміністрації та визначає її повноваження/ відповідальність у відповідності до вище запропонованих адміністративних реформ та принципу «уряд як менеджер»,
2. *Кодекс торговельного мореплавства*, який регулює перевезення територіальними водами для морських та річкових суден, по суті це оновлення існуючого Кодексу,
3. *Закон про морські порти*, який регулює організаційну та адміністративну структуру, включаючи структуру власності, з огляду на існуюче право власності на землю з боку міської влади або Фонду держмайна та фактичне право власності на портові води з боку Державного водного фонду в принципі, та
4. *Закон про внутрішні водні шляхи*, який регулює контроль за українськими річками та водною інфраструктурою та визначає основні керівні принципи для експлуатації водних шляхів, включаючи, але не обмежуючись комерційними річковими перевезеннями вантажів і пасажирів.

7.2 Закон про Адміністрацію морського та річкового транспорту

Цей новий запропонований закон замінить Закон про Департамент морського та річкового транспорту та Постанову № 584 Кабінету міністрів України від 30 березня 2000 р. «Про утворення Державного департаменту морського та річкового транспорту (Укрморрічфлот)» та створює правові підстави для запропонованої нової структури Адміністрації морського та річкового транспорту. Закон про адміністрацію морського та річкового транспорту залишається у сфері дії законодавства, яке визначає функціонування українського уряду, зокрема Закону «Про Кабінет міністрів України» та Указу Президента «Про утворення Міністерства транспорту та зв'язку України».

Новий закон про адміністрацію морського та річкового транспорту вводить узгоджену та логічну структуру підрозділу і зокрема підтверджує повне розмежування комерційної діяльності та обов'язків здійснення керівництва сектором та скасовує законодавство нижчого рівня щодо обсягу функціонування підрозділу. Отже, будуть зняті існуючі на сьогодні організаційні невідповідності і запроваджено прозорий правовий, фінансовий та структурний стан управлінської структури.

7.3 Кодекс торговельного мореплавства

Запропонований новий *Кодекс торговельного мореплавства* повинен поєднати численні оновлення та перенесене законодавство ЄС у рамках єдиного морського закону України, регулюючи таким чином всі питання щодо використання морів та використання ресурсів морів та океанів у рамках одного Кодексу.

Новий Кодекс зокрема буде регулювати:

³ Рамочне законодавство повинно бути створено законами України, що користуються верховенством права стосовно Постанов Уряду та Наказів Міністра, які разом необхідні як підзаконні акти та для встановлення технічних та експлуатаційних умов



1. обсяг дії Кодексу, подібно до положень існуючого Кодексу, який застосовується до:
 - a. морських суден під час подорожі по морю, а також річками, озерами, водосховищам та іншими водними маршрутами, якщо інше не передбачено спеціальним законодавством або міжнародними угодами України
 - b. внутрішніх суден, при використанні морських шляхів, а також річок, при русі озерами, водосховищами та іншими морськими маршрутами, які виконують перевезення із заходом до іноземних портів та
 - c. у випадку аварії суден та їх рятування;
2. діяльність торговельного мореплавства та відповідної системи ліцензування для осіб та компаній, які працюють у цій галузі, включаючи перенесення Директиви 2001/25/ЄС щодо мінімальних рівнів підготовки моряків;
3. суперечки щодо власності (сьогоднішня Стаття 8), які стосуються торговельного мореплавства:
 - a. які вирішуються або Комісією морського арбітражу при Комерційно-торговельній палаті України (Комісія морського арбітражу), або
 - b. у разі участі іноземної юридичної або фізичної особи, умови для передачі до іноземного суду або арбітражної комісії.
4. умови власності на судна та мінімальні зобов'язання цих суден щодо ідентифікації та впізнання, такі, хоча цим і не обмежується, як назва, позивні, супутниковий ідентифікаційний номер та номер вибіркового виклику із використанням радіостанції судна
5. реєстрація судна, сертифікація та система інспектування, включаючи обов'язкові судові документи, подібно до статті 35 існуючого Кодексу. Ці Статті повинні також включати законодавство ЄС щодо проекту та безпеки суден, зокрема:
 - a. Регламент (ЄС) 417/2002 про вимоги до проектування танкерів з подвійним та одинарним корпусом
 - b. Регламент (ЄС) 782/2003 про заборону оловоорганічних з'єднань на судах та
 - c. Директива 2003/25/ ЄС про особливі вимоги до стійкості пасажирських суден ро-ро
6. правові стосунки щодо арештів та звільнення суден (зараз Розділ 4 Частини II Кодексу)
7. юридичний статус команд суден, з особливим наголосом на домінуючому законодавстві ЄС, зокрема:
 - a. Директива 2002/6/ ЄС про вимоги до безпеки та охорони здоров'я на борту;
 - b. Директива 92/29/ ЄС про організацію робочого часу моряків на борту, включаючи додаток, та
 - c. Директива 1999/95/ ЄС про правозастосування положень щодо робочого часу моряків на борту;
8. визначено правовий статус та функціонування українських морських портів, включаючи перелік зборів, які стягаються у морському порту, такі як тоннажні та причальні збори, та питання якірної стоянки, каналів, маяків, переробки вантажів, адміністративного та санітарного характеру (хоча фактичний рівень цих витрат не повинен включатися). Вони повинні уточнюватися у відповідності з прийнятою практикою в європейських морських портах. Ця частина Кодексу повинна також розглядати ефективне функціонування українських портів через запровадження спеціального законодавства ЄС щодо суден у морських портах, таких як Директива 2001/96/ЄК про гармонізовані вимоги та процедури безпечного завантаження балкерів та Директива 2000/59/ ЄС про об'єкти прийомки у портах для відходів, вироблених суднами, та залишків вантажів;



9. нагляд за судноплавством у портах, включаючи перевірку суден та інспекцію судових документів, та підтвердження виконання вимог щодо рівнів забезпечення персоналом. Новий кодекс повинен також надати оновлений перелік підстав, які можуть заборонити вихід судна з морського порту (оновлена Стаття 91 існуючого Кодексу) і розширити існуючий кодекс із введенням відповідного регламенту ЄС, зокрема:
 - a. Директива 94/57/ЄС про загальні правила та стандарти для інспектування суден;
 - b. Директива 95/21/ЄС про правозабезпечення дотримання міжнародних стандартів про безпеку суден, попередження забруднення та умови проживання та роботи на борту; та
 - c. Директива 2002/6/ЄС про облікові форми для суден, які заходять і виходять з портів Співдружності.
10. умови судноплавства у межах територіальних вод, зокрема використання державних морських лоцманів, послуг лоцманів у портах та систем зв'язку. Останнє повинно відповідати Директиві ЄС 2002/59/ ЄС щодо організації системи моніторингу та інформування про судна та рух у співдружності;
11. організація та регулювання морських вантажних перевезень, включаючи каботажні та вантажні угоди та інші документи, такі як графік фрахтування, коносамент або інші письмові підтвердження;
12. організація та регулювання морських пасажирських перевезень, включаючи перевірку кают та багажу;
13. питання, пов'язані з суднами (Частина VI існуючого кодексу) для вантажних і пасажирських перевезень. Цей розділ повинен включати:
 - a. Директива 98/18/ЄС про правила безпеки та стандарти для пасажирських суден та
 - b. Директива 2003/25/ЄС про спеціальні вимоги до стійкості для пасажирських суден ро-ро.
14. питання безпеки у територіальних водах та у портах, із перенесенням відповідного законодавства ЄС, зокрема:
 - a. Регламент (ЄС) 336/2006 про впровадження міжнародного кодексу управління безпекою
 - b. Директива 2005/65/ЄС про підвищення безпеки портів
 - c. Регламент (ЄС) 725/2004 про підвищення безпеки суден та портових об'єктів та
 - d. Регламент (ЄС) 324/2008 про процедури інспектування з питань морської безпеки.
15. законодавчі положення, пов'язані з непрямыми аспектами морського транспорту, такими, хоча і не обмежуючись цим, як обслуговування суден, страхування, компенсація шкоди, претензії та рекламації, перешкоди, спричинені морськими аваріями тощо.

Написання нового Кодексу торговельного мореплавства могло б вирішити не лише відсутність загального підходу до морського транспорту у законах, правилах та нормативних актах, а й уточнити невизначеність, пов'язану з основними положеннями політики в секторі морського транспорту України. Укладання нового Кодексу буде також доброю можливістю для швидкого і структурованого перенесення відповідного законодавства ЄС для морського сектору у відповідності до того, що передбачається зараз під час переговорів з ЄС.



7.4 Закон про морські порти

Закон про морські порти повинен бути розроблений на найвищому регуляторному рівні, і таким чином він стане «посібником» для будь-яких законодавчих кроків стосовно українських морських портів та визначить важливу роль українських морських портів, що чітко представлено у стратегії портів: «Ефективна діяльність морського транспорту є передумовою формування України як морської держави, сталого розвитку її транспортного комплексу та економіки в цілому. Комерційні морські порти є невід'ємною частиною транспортної та виробничої інфраструктури держави з огляду на їх розташування на маршрутах міжнародних транспортних коридорів. Конкуренентоздатність українського транспортного комплексу на глобальному ринку залежить від ефективності портів, рівня їх технологічного та технічного обладнання та відповідності системи управління та розвитку інфраструктури міжнародним вимогам.»

Схема нового закону повинна ґрунтуватися на шести керівних принципах:

1. Автономія адміністрації порту щодо управління та розвитку морських портів
2. Спрощені експлуатаційні умови для всіх морських портів
3. Збільшена гнучкість Адміністрації портів щодо кадрів – докерів та іншого персоналу
4. Зобов'язання адміністрації портів щодо перетворення у «комерційну компанію з обов'язками щодо прибутків/збитків»
5. Ясні та прозорі стосунки між адміністрацією порту та державними установами, зокрема муніципальними та державними органами, та
6. Спрощена та об'єктивна політика фінансування та розвитку, яка базується на оцінці, що піддається перевірці, та параметрах прийняття рішення.

Таким чином, новий запропонований закон +покращить структурну схему управління діяльністю операторів порту. Існуюча схема не розвивалася разом з реаліями сучасної діяльності у портах та управління ними, зокрема стосовно діяльності морських (контейнерних) терміналів, аутсорсингу портових послуг та наглядових функцій портових органів. Новий закон повинен, зокрема, визначити обов'язки адміністрації порту та зняти існуючу ситуацію непорозуміння з подвійною функцією Адміністрації порту шляхом запровадження системи порту-землевласника, де це виглядає можливим при центральному управлінні, та контрольного органу, яким є Адміністрація морського порту (на основі офіційного оформлення українських морських портів як портів-землевласників).

Новий закон повинен також вирішити проблему власності на землю та воду, які знаходяться у межах порту. Зараз портова земля належить або місцевому міському органу управління, або Державі, хоча є також порти, де частина землі знаходиться у приватній власності. Держава також володіє всією акваторією у портах у відповідності до Водного кодексу. Новий закон повинен визначити конкретну структуру щодо власності на землю порту, що повинно базуватися на терміново необхідному політичному рішенні про те, чи може міська рада володіти землею порту. В якості загального принципу і щоб залишитися у відповідності до Земельного кодексу, земля у порту не повинна/ не може знаходитися у власності приватних установ і повинна залишатися у державній власності, або національній, або муніципальній, і це, відповідно до вищезазначеного, вимагає термінового політичного рішення з цього питання. З огляду на те, що треба уникнути приватної власності, можна розглянути потенційне переведення всієї «землі порту, яка знаходиться у приватній власності» до державного сектору, хоча такий перехід землі може виявитися надзвичайно складним або дуже дорогим.

Потреба у законі про морські порти була підтверджена останньою ініціативою Укрморрічфлоту, коли він вніс у червні 2009 р. проект Закону України «Про внесення поправок у певні законодавчі акти України щодо мореплавства». Мета цієї нової ініціативи полягала у регулюванні правових стосунків щодо управління та функціонування українських морських портів, і зокрема попередження відчуження у держави землі водного фонду або морського порту, причалів, залізничних і автомобільних під'їзних шляхів або будь-якої іншої нерухомості та важливої



інфраструктури порту. Вона також спрямована на введення ефективного адміністративного управління портом.

7.5 Перенесення законодавства ЄС

Відповідно до останніх переговорів щодо нової Угоди про асоціацію, Україна повинна буде поступово переносити в своє законодавство основне законодавство ЄС щодо морського та річкового транспорту, і це повинно бути виконано протягом трьох – п'яти років. Завдання створення вищезазначеного нового рамкового законодавства полягає у спрощенні цього перенесення. У контексті морського сектору основні правила та положення ЄС, які повинні бути впроваджені, узагальнено у Таблиці 7.1.

Таблиця 7.1: Основне морське законодавство ЄС для перенесення в українські закони

Посилання в законодавстві ЄС	Опис	Сфера	Часові межі
Директива Ради 94/57/ЄС 22 листопада 1994	Про загальні правила та стандарти для інспекції суден та організації оглядів і для відповідних дій морських адміністрацій, включаючи перелік визнаних організацій	Безпека (державна прапору)	5 років
Регламент (ЄС) 336/2006 Європейського парламенту та Ради 15 лютого 2006	Про впровадження Міжнародного кодексу з управління безпекою у рамках Співдружності та відміни Регламенту Ради (ЄС) № 3051/95	Безпека (державна прапору)	3 роки
Директива Ради 95/21/ЄС 19 червня 1995	Щодо введення в дію, стосовно судноплавства з використанням портів Співдружності та плавання у водах під юрисдикцією країн-членів, міжнародних стандартів безпеки суден, попередження забруднення та умов життя та роботи на борту суден (портовий контроль)	Безпека (державна порту)	5 років
Директива 2002/59/ЄС Європейського парламенту та Ради 27 червня 2002	Про запровадження системи Співтовариства щодо нагляду та інформування про судна та рух та скасування Директиви Ради 93/75/33С	Контроль руху	5 років
Директива Ради 98/18/ЄС 17 березня 1998	Про правила та стандарти безпеки для пасажирських суден	Технічні та експлуатаційні правила (пасажир)	3 роки
Директива Ради 1999/35/ЄС 29 квітня 1999	Про систему обов'язкових оглядів для безпечної виконання регулярних пасажирських перевезень поромами ро-ро та швидкісними суднами	Технічні та експлуатаційні правила (пасажир)	3 роки
Директива 2003/25/ЄС Європейського парламенту та Ради	Про особливі вимоги до стійкості для пасажирських суден ро-ро	Технічні та експлуатаційні правила (пасажир)	3 роки
Регламент (ЄС) 417/2002 Європейського парламенту та Ради 18 лютого 2002	Про прискорений перехід на танкери з подвійним корпусом або до аналогічної конструкції для нафто танкерів з одним корпусом та скасування Регламенту Ради (ЄС) 2978/94	Технічні та експлуатаційні правила (нафта)	3 роки
Директива 2001/96/ЄС Європейського	Про запровадження гармонізованих вимог та процедур щодо безпечного	Технічні та експлуатацій	5 років



Посилання в законодавстві ЄС	Опис	Сфера	Часові межі
парламенту та Ради 4 грудня 2001	завантаження балкерів	ні правила (насіпні)	
Директива 2001/25/ЄС Європейського парламенту та Ради 4 квітня 2001	Про мінімальний рівень підготовки моряків	Технічні та експлуатаційні правила (команда)	3 роки
Директива 2000/59/ЄС Європейського парламенту та Ради 27 листопада 2000	Про портові установки для прийняття відходів, утворюваних кораблями, та залишків вантажів	Екологія	5 років
Регламент (ЄС) Європейського парламенту та Ради 14 квітня 2003	Про заборону оловоорганічних з'єднань на кораблях	Екологія	5 років
Директива 2002/6/ЄС Європейського парламенту та Ради 18 лютого 2002	Про облікові формальності для суден, що прибувають та/або відбувають з портів держав-членів Співтовариства	Екологія	5 років
Директива Ради 92/29/ЄС 31 березня 1992	Про мінімальні вимоги щодо безпеки та здоров'я для покращеної системи медичного обслуговування на борту	Соціальні умови	3 роки
Директива Ради 1999/63/ЄС 21 червня 1999	Щодо угоди про організацію робочого часу моряків, укладеною між Асоціацією судновласників Європейської Співдружності (ECSA) та Федерацією профспілок в Європейському Союзі (FST) – Додаток: Європейська угода про організацію робочого часу моряків	Соціальні умови	5 років
Директива 1999/95/ЄС Європейського парламенту та Ради 13 грудня 1999	Про правозастосування положень щодо годин праці моряків на борту суден, що заходять до портів Співтовариства	Соціальні умови	5 років
Директива 2005/65/ЄС Європейського парламенту та Ради 26 жовтня 2005	Про підвищення безпеки портів	Безпека на морі	3 роки
Регламент (ЄС) 725/2004 Європейського парламенту та Ради 31 березня 2004	Про підвищення безпеки суден та портових об'єктів	Безпека на морі	3 роки
Регламент Комісії (ЄС) 324/2008 9 квітня 2008	Про запровадження переглянутих процедур для проведення інспекцій Комісії у сфері морської безпеки	Безпека на морі	3 роки

Джерело: Документ для переговорів 14A-20081217, лютий 2009

Більшість представленої вище законодавства ЄС все ще повинна бути інтегрована в українську законодавчу базу, і при запропонованому загальному перегляді очікується, що нова нормативно-правова база включитиме більшість, якщо не все, обов'язкове законодавство ЄС в українські закони.



8 План дій: Новий підхід до інвестицій

8.1 Визначення пріоритетних інвестицій

Інвестиційні проекти у секторі морських портів/ морського транспорту було визначено різними документами, але, як видається, між цими документами мало погодженості. 6 січня 2010 р. Кабінет міністрів України видав своє Розпорядження № 166 «Про підготовку інвестиційних проектів у морських портах України», затвердивши 42 проекти загальним бюджетом на суму в 21 784 467 000 гривень, що відповідає 2 716 261 000 доларів США. Постанова Кабінету Міністрів № 1429 від 23 грудня 2009 вступила в дію 19 лютого 2010 р., затвердивши реалізацію 10 проектів «стратегічного значення для економіки України». Цей перелік представляє комбіновану інвестицію на суму приблизно 7 млрд. доларів США, яка буде виплачена з державного бюджету на 2010 р. До цього переліку входить лише один проект морського транспорту/ морського порту, а саме розвиток Іллічівського порту (без будь-якого уточнення того, що мається на увазі). Більше того, згодом Уряд затвердив на різних етапах Генеральні плани більшості українських портів. Кожен з цих планів пропонує капітальні інвестиції та проекти розвитку інфраструктури, а вибір базується на прогнозах щодо конкретних портів та стратегічних прагненнях.

Логічно, що перелік проектів, затверджених Розпорядженням № 166, повинен замінити всі інші переліки, офіційні або неофіційні. Прийняття урядом генеральних планів для різних морських портів також (теоретично) веде до затвердження проектів, зазначених у цих планах. Комбінована група проектів, які є частинами різних генеральних планів, відрізняється від «офіційного» переліку, що викликає очевидне питання: який перелік є офіційним і які проекти дійсно затверджено? Окрім цього, яким є, у світлі існуючих переліків проектів портів», офіційний статус проекту розвитку Іллічівського порту, складової стратегічної групи з 10 проектів?

Ясність в інвестиціях у порти є дуже важливою, оскільки ці інвестиції повинні допомогти портам утримувати та/або нарощувати їхню конкурентну позицію. З «... точки зору портів, основним наслідком розвитку у схемах постачання є падіння їхньої ринкової потужності. Порти діють у все більш і більш конкурентному середовищі у межах свого контингенту, а також у своїй функції, оскільки точки перетинів схем постачання все більше тяжіють до зміни напрямків руху (конкуренція маршрутів). З огляду на конкурентний контекст, порти потребують достатньої експлуатаційної незалежності, щоб реагувати на зміни вимог від своїх клієнтів з метою утримання ринкової частки»⁴

Незважаючи на загострення конкуренції портів та зростаючу гнучкість потоків руху, не повинно викликати заперечень те, що порти не є «досконалими заміниками», маючи на увазі, що вони не можуть повністю замінити один одного без додаткових капіталовкладень, або через довші відстані перевезень, які виникають через внутрішні території, які не повністю відповідають портам, або через скупчення, які виникають внаслідок концентрації потоків руху. З точки зору уряду, ця ситуація посилює потребу в *реалістичній інвестиційній політиці*.

Тому оцінка портових інвестицій повинна базуватися на попередніх ТЕО та основних ТЕО, які спираються на стандартні фінансово-економічні оцінки. Без будь-якої конкретної інформації щодо фінансово-економічної обґрунтованості існуючих проектів, неможливо здійснити раціоналізацію та пріоритизацію інвестиційних проектів. Підхід «кувалди», який зараз використовується, не бере до уваги жодних економічних, фінансових засад або показників ефективності, обмежуючи тим самим зусилля уряду щодо затвердження «бажаних переліків», які розроблені адміністраціями різних портів.

З метою визначення пріоритетних проектів та найкращого використання обмежених фінансових ресурсів необхідно оцінювати проекти відповідно до низки критеріїв. Вони можуть включати:

- Фінансово-економічні критерії: чи є цей проект можливим стосовно наявних коштів і чи вартий він цих коштів?

⁴ "Port Competition and Hinterland Connections"; Summary and Conclusions of the Round Table, 10-11 April 2008, Paris; Joint Transport Research Centre OECD/ITF Discussion Paper No. 2008-19; 2008; p. 17 (cit). Цитовано за документами обговорення № 2008-196 2008, стр.17 – «Конкуренція портів та зв'язки з внутрішніми територіями», Узагальнення та підсумки Круглого столу, 10-11 квітня 2008, Париж.



- Стратегічні критерії: чи відповідає проект національній політиці і чи робить він внесок у досягнення політичних цілей?
- Якість проекту та готовність: чи було виконано необхідні дослідження, чи придбано необхідні землі, чи отримано всі дозволи на планування та будівництво?
- Наскрізні критерії: як проект впливає на екологію, створення робочих місць, рівні можливості тощо?

Консультант зараз розробляє процедуру багатоаспектної оцінки, яка враховуватиме всі ці критерії.

8.2 Аналіз витрати/ вигоди

Аналіз «витрати/вигоди» (АВВ) полягає у порівнянні початкових інвестиційних витрат та витрат на експлуатацію та утримання завершеного проекту, з оцінкою вигоди для проекту. АВВ дотримується традиційної методології дисконтованого готівкового потоку. Як і витрати та вигоди, що можуть подаватися у кількісному виміру, АВВ може включати менш матеріальні параметри, які переводяться у параметри «кількісного виміру». Тому АВВ забезпечує логічно побудовану методологію для порівняння проектів, навіть при включенні менш відчутних здобутків.

Як правило, АВВ включає фінансову оцінку та економічну оцінку. Фінансова оцінка здійснює аналіз проекту з точки зору оператора, тоді як економічна оцінка виконує цей аналіз з точки зору національної економіки. Отже фінансова оцінка включає інвестиційні витрати (підготовка проекту, придбання землі, будівництво), з урахуванням податків, виплати процентів по кредиту та зборів тощо, та порівнює їх з надходженнями за час реалізації проекту. Тим часом, економічна оцінка порівнює витрати для національної економіки на необхідні ресурси (тобто вартість підготовки проекту, придбання землі та будівництва, виключаючи податки) з загальним економічним ефектом за час реалізації проекту.

Типовими показниками АВВ є чиста дисконтована вартість (NPV), внутрішня ставка рентабельності (IRR) та коефіцієнт вигоди/витрати (BCR). Ці показники розраховуються окремо для фінансової та економічної оцінки.

При відсутності будь-якої економічної або фінансової інформації, описаної вище, може розглядатися альтернативний підхід для оцінки можливих проектів, з використанням показників ефективності діяльності порту в якості керівного принципу. *Однак треба однозначно заявити, що використання показників ефективності діяльності порту, як описано у наступних параграфах, не є альтернативою для використання основних показників фінансово-економічної обґрунтованості.*

8.3 Показники ефективності

Показники ефективності поєднують показники ефективності у кількісному вимірі з низкою стратегічних та якісних положень, які пов'язані з основними принципами політики щодо портів та морського транспорту і які обговорювалися у тексті звіту РП 5.1 – Реформа морської політики та план дій (грудень 2009).

В якості частини початкової системи контролю за ефективністю пропонується наступне:

- Показники руху:
 - Загальні морські перевезення;
 - Загальна кількість суден (за дедвейтом, типом та прапором);
 - Загальний рух (у тоннах на групу вантажів);
 - Завантаження / розвантаження (у тоннах) та
 - Транзит (у тоннах та за відправленням/призначенням).



- Контейнерні перевезення:
 - Завантаження (за призначенням)
 - Розвантаження (за відправленням)
 - Порожні (в ДФЕ) та
 - Повний контейнерний вантаж – завантажені (у тоннах та ДФЕ)
- Пасажирські перевезення:
 - Пороми (поділені на пасажирів та транспортні засоби);
 - Круїзні лінії (кількість суден та кількість пасажирів);
- Перевезення всередину країни:
 - Розподіл за видами транспорту (у тоннах).
- Показники потужності:
 - Час обробки судна (годин/днів):
 - Пропускна здатність за день – контейнери (ящики) та інші вантажі (тонни)
 - Середній час затримки контейнера (на термінал за імпортом/експортом/транзитом)
 - Використання обладнання (%)
 - Перенесення контейнерів кранами (за годину) та
 - Зайнятість причалів (%).
- Фінансові показники:
 - Коефіцієнт співвідношення власних і позичених коштів
 - Коефіцієнт покриття та
 - Коефіцієнт миттєвої ліквідності

Запропонований перелік показників ефективності включає перевезення, певну фінансову інформацію та інформацію про використання інфраструктури та часу, яке судна проводять у морських портах – багато з того, що зараз вже збирається у портах і охоплює все те, що вважається науковим та професійним світом ключовими показниками ефективності.

З метою визначення пріоритетних інвестиційних проектів пропонується використовувати підгрупу цих показників. Величини будуть подаватися для існуючої ситуації, для ситуації, безпосередньо після впровадження проекту, та для ситуації на один або декілька попередньо визначених часових моментів після завершення проекту. Ця підгрупа може включати:

- Загальні вантажні перевезення (у тоннах на групу вантажів)
- Загальні контейнерні перевезення (у ДФЕ, поділені на порожні та завантажені)
- Загальні пасажирські перевезення (поділені на пороми та круїзні лінії)
- Час обробки судна (годин/днів)
- Середній час затримки вантажів (годин/днів) та
- Зайнятість причалу (%).



8.4 Розширений метод оцінки

Для ефективної оцінки численних проектів, запропонованих для різних морських портів, АВВ, доповнений вищезазначеними коефіцієнтами ефективності, може бути доповнений низкою показників, які відображають основні стратегічні та політичні цілі. Ідея виходить із спостереження про те, що високопріоритетні проекти повинні не лише розглядатися виключно на підставі даних, вимірюваних кількісно, а й оцінюватися на основі їх внеску у досягнення політичних цілей. Це питання детально обговорювалося у Звіті РП5.2 – Адміністрація портів та політика щодо портів – лютий 2010 р.

Додаткові інвестиційні критерії та метод їх базової оцінки узагальнено у Таблиці 8.1

Таблиця 8.1: Якісні інвестиційні показники

Фактор оцінки	Підхід для оцінки	Значення
Поєднання кластерів	Географічне розташування та значення кластеру портів у торгівлі, визначене за загальним обсягом перевезень у кластері	У контексті розвитку економічних воріт, певні кластери мають більше значення, або через місцезнаходження, або через обсяги перевезень та покриття внутрішніх територій
Функціональне призначення кластеру	Значення порту у конкретному кластері може бути сприятливим для інвестування у порівнянні з іншими портами того ж кластеру	Для подібних проектів або оцінки пріоритету у тому ж кластері, значущим фактором є важливість порту у кластері, значення, яке визначається середнім обсягом перевезень за цей період
Внесок до якості обслуговування та ефективності діяльності	При розгляді різних географічних місцезнаходжень та функціональних характеристик різних портів і кластерів портів, можна розглядати різні умови якості та ефективності	Інвестиції повинні бути спрямовані не лише на покращення пропускної здатності, а й (якщо не більшою мірою) брати до уваги те, як можна збільшити використання існуючої потужності, тобто збільшити ефективність без створення додаткових потужностей. Залежно від кластеру, такий підхід є або конкурентним або координуючим, з акцентом або на перевазі, або на спеціалізації.
Експертна думка – у ширшому баченні	Загальна оцінка інвестування у перспективі нової політики у сфері морського транспорту та портів	Включення запланованої інвестиції у кластерний підхід до розвитку портів

8.5 Зміна пріоритетів для інвестицій у порти – «Поновлювальний план»

Є ґрунтовні підстави для нехтування минулим та зосередження на майбутніх вимогах, здійснюючи переоцінку всіх можливих проектів, незалежно від їх затвердження, як для інфраструктури, так і для інших аспектів, з використанням поєднання кількісних та якісних критеріїв оцінки. За допомогою такого підходу стане можливим визначити реалістичний та пріоритетний перелік проектів та інвестицій, який повинен відображати (майбутній) План дій для морського транспорту та портів.

Основним моментом для тривалої життєздатності інвестиційних переліків є те, що вони повинні підлягати регулярним оновленням (скажімо, кожні 5 років). Кожний перегляд інвестиційних переліків повинен починатися з перегляду витрат та здобутків (АВВ) та доповнюватися переоцінкою потреби у проекті відповідно до стандартного набору показників ефективності порту.

Якісна концепція, яка необхідна для спрямування оцінки майбутніх інвестицій та проектів, представлена схематично на Рисунку 8.1. Вона зосереджена не лише на значенні портів у рамках відповідних кластерів, а й визначає конкретну роль, яку окремі порти (можуть відігравати) відіграють як ворота, вузли або порти спеціалізованих послуг.

В якості відправного моменту для визначення першого переліку пріоритетних проектів існуючий бажаний перелік проектів інфраструктури (матеріально-технічних) повинен пройти переоцінку і бути доповнений проектами розвитку програмного забезпечення та кадрів.

Існуючі інфраструктурні інвестиції повинні зараз розглядатися для включення лише після детального ТЕО з використанням принаймні методу АВВ, який підтверджує їх фінансову та економічну життєздатність як головну причину для їх обґрунтування. Для початку та з огляду на концепцію кластерів та функціональне призначення портів, слід розглянути наступні потенційні проекти щодо їх включення до офіційного переліку затверджених інвестиційних проектів:

- реформи структури державного керівництва сектором та систем управління портами
- зв'язки внутрішніх територій з основними портами
- глибоководний підхідний канал до Южного та
- капітальна реконструкція пасажирського терміналу Одеси.

Потреба у радикальному перетворенні системи державного керівництва та управління українськими портами та морським сектором обговорювалася у попередніх розділах. Це обговорення висвітлює потребу у різних структурних змінах різного масштабу та обсягу. Їхнє значення для покращення ефективності сектору необхідно оцінювати на тих самих підставах, що й інфраструктурні інвестиції, і тому вони вимагають оцінки відповідно до критеріїв, подібних до тих, які використовуються для інвестицій у матеріально-технічну базу.

Рисунок 8.1: Функціональна диференціація основних портів



З подивом було відзначено, що у перелік «затверджених проектів» включено лише одне нове залізничне сполучення для Херсонського порту. Розвиток та покращення залізничних та автомобільних сполучень порту з внутрішніми територіями є, безсумнівно, важливим для більшості українських портів і представляє конкурентну вимогу для основних портів, з огляду на те, що це є одним з найважливіших фізичних компонентів, які впливають на покращення ефективності порту.

Глибоководний підхідний канал до Южного та розбудова пасажирського терміналу в Одеському порту вже стали предметом більш комплексного дослідження у рамках ТЕО розвитку українських портів. Результати ще не закінченої розробки ТЕО на основі витрат та вигід дадуть перші підстави говорити про їх обґрунтованість та нагальність.

Розбудова глибоководного каналу для підходу до Южного може стати важливим проектом у світлі кластерного принципу. Він відповідає спеціалізації, рекомендованій для цього порту – провідний загальнонаціональний та регіональний вузол для насипних вантажів. Обґрунтування

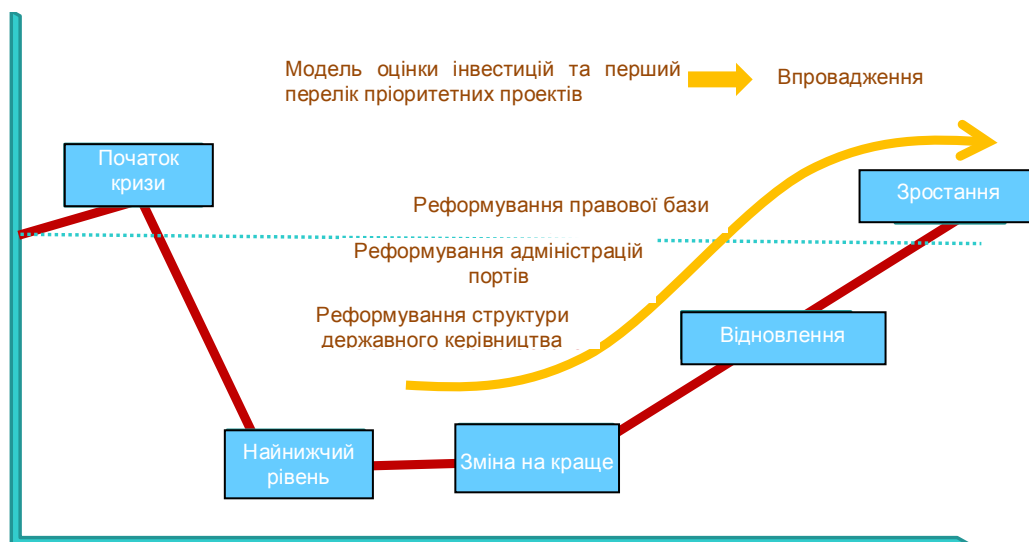
запропонованого поглиблення вимагає поєднання з потенційним попитом з боку певних типів суден, які можуть заходити до порту, і вимагає підтвердження того, чи імпорتنі та експортні вантажні «пакети» такого розміру при одиничних відправленнях є економічно та фінансово реалістичними.

Капітальна реконструкція Одеського пасажирського терміналу є важливим проектом у контексті існуючої інфраструктури, яка зараз використовується значно нижче її фактичного потенціалу. Відновлення пасажирських та круїзних перевезень може створити комерційні вигоди, даючи можливість Одеському порту позиціонувати себе як основний вузол для пасажирського транспорту, і може також привернути розважальні судна завдяки невеликій гавані та об'єктам для відпочинку (розбудова водного фронту). Відзначається, що буде необхідно розглядати проект як частину комплексної «туристичної пропозиції» від Одеси, гарантуючи морським «пасажирам», що Одеський регіон є вільним від напруження середовищем, де туристам дуже раді. При оцінці витрат/вигід слід також взяти до уваги питання про те, чи перетворення у привабливий порт для пасажирів і відпочинку вимагає поступового зняття існуючих операцій з перевалки «брудних» вантажів, зокрема у безпосередньому сусідстві, та збереження лише обмежених обсягів «чистого» руху, зокрема контейнерних перевезень (стосовно діяльності Євротерміналу) та генеральних вантажів.

9 Послідовність та реалізм

Драматичні наслідки минулої економічної та фінансової кризи мали руйнівний вплив на обсяг морської торгівлі та виробничі показники порту. Замість повернення до попередньої дезорганізованої структури управління період відновлення слід використати для прийняття правильних рішень, які покликані утримати від будь-яких державних витрат на розширення пропускної здатності, якщо їх нагальну потребу не можна обґрунтувати на підставі ТЕО, та більшого зосередження на створенні сталості у державному керівництві та управлінні, включаючи розробки сталої системи оцінки інвестицій, як запропоновано на Рисунку 9.1.

Рисунок 9.1: Керівний принцип для сталого відновлення



На протипагу сьгоднішньому підходу «вільно для всіх» щодо розвитку портової інфраструктури, слід дотримуватися певних основних правил оцінки інвестицій:

- Перший пріоритет повинен надаватися комплексній перебудові структур державного керівництва та управління сектором. Адміністративні та регуляторні реформи повинні



мати найвищий пріоритет, оскільки вони є основою вимогою та створюють основу для сталого розвитку.

- Державні інвестиції (інфраструктура) повинні бути обмежені базовою інфраструктурою, включаючи канали підходи до порту, сполучення з внутрішніми територіями та безпеку, якщо зазначити найголовніші. З цієї точки зору існуючий перелік «затверджених» проектів не може бути чимось більшим, ніж офіційним переліком бажаних розбудов порту, але їх реалізація залежатиме від оцінки їхньої обґрунтованості можливими приватними інвесторами
- Фінансова та економічна життєздатність проектів повинна залишатися головною підставою для рішення. Якісна фінансово-економічна оцінка обґрунтованості проектів повинна бути передумовою для визначення того, чи варто офіційно погоджувати інвестицію. Проекти повинні також підлягати якісній оцінці для визначення ступеня їхнього внеску у досягнення завдань транспортної політики
- Потреба участі приватного сектору у розвитку проектів інфраструктури портів повинна бути важливим фактором визначення пріоритетності інвестицій. Бажання приватного сектору фінансувати ці проекти може в кінці кінців визначити рейтинг/ пріоритетність проектів, створюючи умови для швидшої реалізації проектів, визначених як менш важливі, у порівнянні з проектами, які початково були відібрані для швидкої реалізації та
- Інвестицій слід уникати, якщо вони пов'язані з портами з низькою ефективністю і мають на меті лише «підштовхнути» ці порти на підставі неправильного принципу про те, що «попит створює інфраструктура». Порти – це відповідь на попит, а не творці попиту.

Досягнення нового підходу до прийняття рішення стосовно інвестицій вимагатиме скоріше оптимізованих та сучасних структур управління та керівництва, а не створення додаткової інфраструктури.



Заява про відмову

“Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Консультанта (Corporate Solutions Consulting Limited, Arup (UK; WSP inc UK) та NACO (NL) і в жодному випадку не повинен розглядатися як такий, що відображає погляди Європейського Союзу».