

А.С. СЕРГЕЕВ

Мировая практика управления морскими портами в условиях свободного режима коммерческой деятельности

Рассматриваются основные (базовые) модели управления морскими коммерческими портами в странах ЕС и АТР. На основе обобщения мирового опыта управления автономными (свободными) морскими портами предлагаются мероприятия по организации свободного режима коммерческой деятельности морского порта Владивосток.

Ключевые слова: свободный морской порт, зона порто-франко, автономный порт, организация коммерческой деятельности, структура управления.

World practice of management for seaports in a free business mode.
A.S. SERGEEV.

We consider the basic models of managing seaports of the EU and the APR. On the basis of generalization of the world experience managing autonomous seaports offered basic arrangements for the free mode of commercial activity in the seaport of Vladivostok.

Keywords: free seaport, a free port zone, the Autonomous Port, the organization of business, management structure.

В послании Федеральному собранию президент РФ предложил предоставить Владивостоку статус свободного порта с привлекательным, облегченным таможенным режимом¹. Главная цель этого предложения – обеспечить стабильность налогового режима и облегчить условия для бизнеса во внешнеторговых операциях. Подобная практика в отечественных морских портах уже давно не применялась (со времени царской империи). Поэтому в современных условиях глобализации товарных рынков предлагается обратить внимание на мировой опыт работы «свободных портов» стран ЕС и АТР.

¹ Послание Владимира Путина Федеральному собранию // Российская газета. Федеральный выпуск № 6550 (279) от 5.12.2014.

С точки зрения морского права «свободный порт» – это морской коммерческий порт или его часть (свободная зона порто-франко), где разрешены беспошлинный ввоз и вывоз товаров, их хранение и переработка. При этом товары, вывозимые за пределы свободного порта в другую часть территории государства, которому принадлежит свободный порт, облагаются таможенными пошлинами [3].

Другими словами, в пределах границ зоны порто-франко осуществляется свободное перемещение любых партий грузов. При этом можно разбивать (разукрупнять) коносаментные партии и вывозить их за пределы свободного порта по частям. Например, если в одном крупнотоннажном контейнере (одной коносаментной партии) находятся грузы разных клиентов, то в свободной зоне порта каждому отдельному клиенту можно забрать свой груз из общего контейнера и при вывозе растаможить только свою часть партии. Этот правовой аспект дает возможность клиентам (грузовладельцам) свободного порта, особенно предпринимателям мелких торговых сетей, значительно увеличить оборачиваемость своих импортных товаров, а для самих портов сократить сроки хранения грузов и увеличить пропускную способность.

Кроме этого, в свободных морских портах регионального значения, которые находятся в собственности местных органов власти, могут быть разрешены беспошлинный ввоз, вывоз и обращение товаров в пределах всей территории региона, прилегающей к данному порту (прибрежного района, портового города, приморского субъекта федерации). Такая практика в основном применяется в приморских провинциях стран СВА и ЮВА [9].

По закону о свободном режиме некоторых портов Прибалтики определенных порта таможенные функции могут быть переданы коммерческим предприятиям, находящимся на территории данного порта. Эти предприятия сами обеспечивают охрану своей территории и не имеют права осуществлять предпринимательскую деятельность за пределами свободного порта. В свободных портах Прибалтики операции с транзитными грузами не считаются предпринимательством [2].

Таким образом, правовой режим «свободного порта» определяется национальным правом государства, в котором он располагается. Поэтому в мировой практике нет единой модификации свободных портов с точки зрения экономики и управления.

В мировой экономике коммерческая деятельность морских портов рассматривается как важный фактор эффективного развития внешней торговли государства. В связи с этим хозяйственная деятельность морских портов находится под пристальным вниманием и надзором государственных и региональных органов власти независимо от их формы собственности и режима пропуска грузов и пассажиров.

В некоторых зарубежных странах даже при наличии конкуренции между портами государство проводит политику координации в различных сферах их деятельности: ценообразования, инвестицион-

ной политики, трудовых и материальных ресурсов. Такая политика позволяет оптимизировать величину капитальных вложений в их развитие и соответственно снижать транспортные расходы.

Координация и обеспечение приоритетных государственных интересов в работе морских портов осуществляются различными способами. В мировой практике наиболее распространены [6]:

1) *централизованный метод управления*, когда порт непосредственно управляется единым государственным (правительственным) органом власти;

2) *региональный метод управления*, когда порт находится в ведении региональных (местных) властей, но контролируется и управляется также центральным правительством;

3) *управление частной фирмой (автономный порт)*, которая арендует средства и ресурсы (акваторию, причалы, подъездные пути, склады и т.п.) у государственных органов или местных властей.

В общем, каждый из этих методов управления портом не отрицает возможность применения свободной зоны франко на его территории. Однако в последнем случае *автономный порт* является наиболее приемлемой формой для организации на всей его территории режима «свободного порта».



Рис. 1. Структура государственного управления морским портом Западной Европы [4]

Во-первых, защита национальных интересов в автономных портах реализуется через долгосрочные контракты и аренду с частными фирмами. При этом по мере увеличения числа частных фирм на территории автономного порта и роста его административного статуса все большей полнотой власти наделяется контролирующий орган для защиты национальных интересов. Во-вторых, статус автономных портовых властей может быть различным, однако общим для них является функция коммерческой эксплуатации порта и ограничение правительственного вмешательства в его экономику.

Организация свободного режима в морских портах зависит также от положения собственников в структуре управления. Структура управления морскими портами в отдельных странах существенно различается.

Во Франции согласно Конституции морские порты находятся в государственной собственности и контролируются административными советами, которые подчиняются Совету министров (рис. 1).

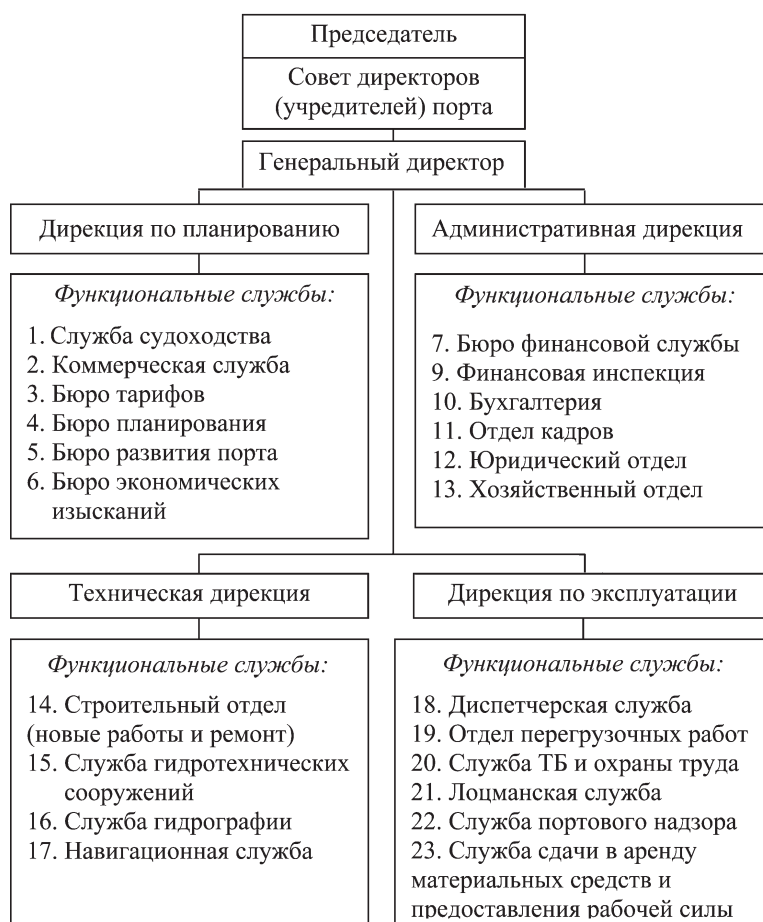


Рис. 2. Структура управления автономным морским портом Западной Европы [4]

В то же время семь крупнейших портов Франции, на долю которых приходится более 60 % суммарного грузооборота, считаются автономными и имеют особый юридический статус [6]. В Великобритании также преобладают автономные порты государственного значения (рис. 2).



Рис. 3. Структура управления муниципальным морским портом США [4]

В США морские порты находятся в собственности государственных корпораций, объединенных Американской ассоциацией портовых администраций (ААРА). Типовая структура управления муниципальным портом (на примере морского порта Сиэтл) приведена на рис. 3.

По данным ААРА, из источников государственного (федерально-го) бюджета на реконструкцию и строительство портов выделяется менее 2 %. Основная доля приходится на местные бюджеты штатов

(37 %) и муниципалитетов (61 %) [7]. Администрации морских портов по согласованию с ААРА самостоятельно формируют свои бюджеты и тарифные ставки. Согласно закону о портах Минтранс США имеет право вносить свои поправки в тарифные сборники портов. Следует отметить, что морские порты США имеют самый высокий уровень диверсификации услуг. Кроме сдачи в аренду портовых сооружений иностранным стивидорным компаниям они принимают непосредственное участие в перевозках и доставке внешнеторговых грузов, используя свои транспортные средства (суда, железнодорожные составы, автотранспорт).

В Японии порты находятся в ведении местных властей (префектур), но контролируются и управляются также центральным правительством, которое предоставляет денежные субсидии на развитие портовой инфраструктуры. При этом объем финансовой помощи зависит от категории портов, которые по значимости разделяются на три группы [9]:

1-я группа – 18 наиболее крупных (особо важных) портов (Токио, Йокогама, Нагоя, Осака, Кобе и др.), которые играют ведущую роль во внешней торговле страны;

2-я группа – 110 крупных (важных) портов, которые являются опорными пунктами внешней торговли и выполняют важную роль в развитии отдельных регионов (префектур) страны;

3-я группа – все остальные (периферийные) порты, которых насчитывается около тысячи, включая порт-пункты.

Структура регионального (префектурного) управления морским портом Японии (на примере порта Нагоя) представлена на рис. 4.

Бюджет и развитие портов осуществляется на основе пятилетнего плана. Портовые тарифные ставки (сборы) устанавливаются администрацией порта, которая входит в состав префектуры и контролируется правительством. Администрации портов определяют также размер арендной платы за пользование портами, портовыми сооружениями и оборудованием. Характерной особенностью большей части японских портов является выполнение ими функций промышленно-транспортных комплексов (ПТК). В силу островного положения и острого дефицита в сырьевых ресурсах Япония традиционно строила предприятия тяжелой и химической промышленности на территориях портов, что позволяло значительно сокращать издержки на транспортировку сырья для предприятий ПТК. В то же время администрации японских портов большое внимание уделяют развитию туристических и рекреационных объектов на их территориях.

С развитием контейнерных перевозок на морском транспорте Японии появилась необходимость строительства автономных контейнерных терминалов на частной основе. В связи с этим были образованы две частные корпорации по управлению портами: «Кейхим», которая объединяет терминалы Токийского залива, и «Хансим», объединяющая терминалы Осацкого залива [8]. Таким образом, наряду с круп-

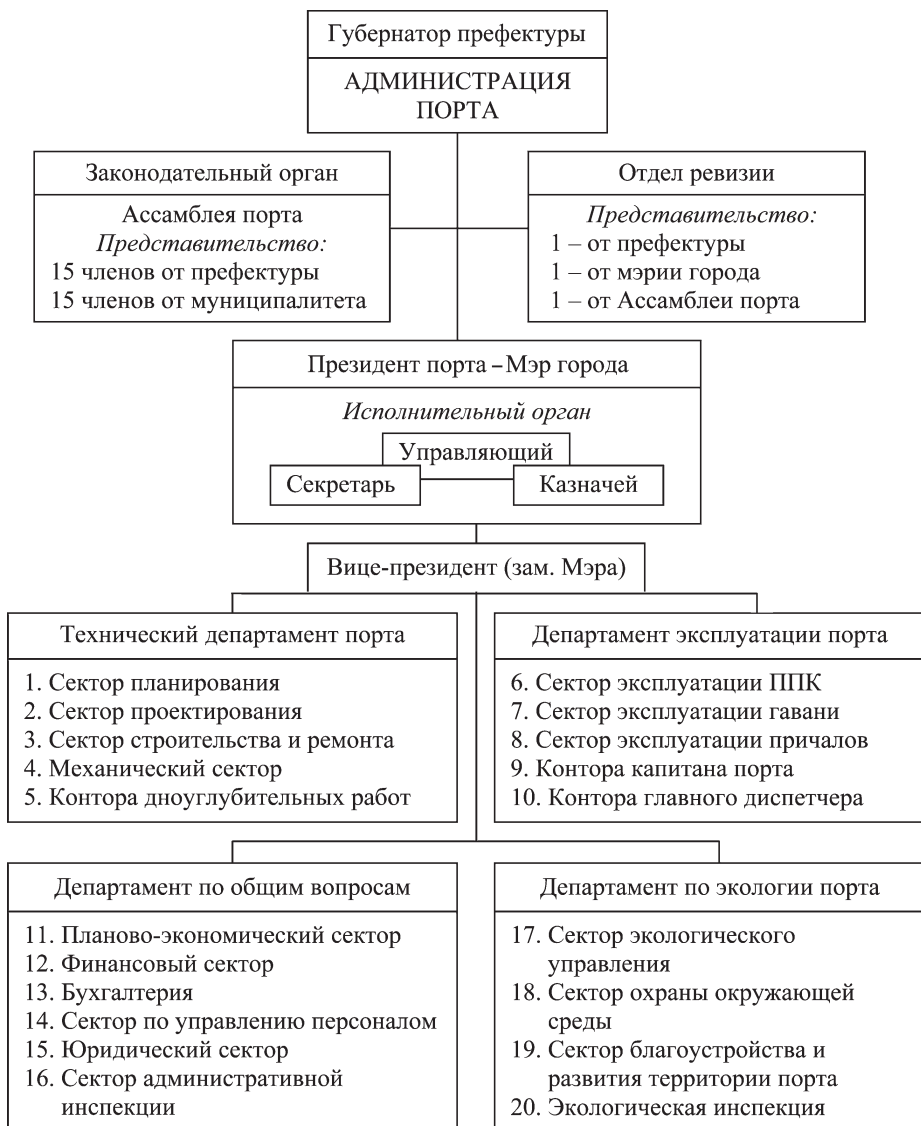


Рис. 4. Структура регионального управления морским портом Японии [4]

ным государственным сектором в системе управления морскими портами Японии имеются и частные формы собственности.

Обобщая опыт управления морскими портами в различных странах мира, можно выделить два подхода – макроэкономический и микроэкономический.

При макроэкономическом подходе морские порты рассматриваются как инструмент достижения национальных или региональных социально-экономических целей. В этом случае отводимая портам роль оправдывает вмешательство государственных органов в вопросы расходования средств на создание и поддержание в рабочем состоянии инфраструктурных объектов. Инвестиции при таком подходе

де рассматриваются как дающие макроэкономические выгоды. Такой подход преобладает в США и Японии. В ведении частного сектора находится лишь часть портовой инфраструктуры, которая ограничивается в основном стивидорным бизнесом на контейнерных терминалах. Именно за счет частных компаний и покрываются расходы на инфраструктуру.

Микроэкономический подход наиболее характерен для европейских стран, входящих в состав ЕС. При таком подходе государственная компетенция администрации портов распространяется в основном на обслуживание и эксплуатацию акватории, т.е. на безопасность мореплавания. С одной стороны, администрация автономных портов выступает в роли коммерческой организации, которая самостоятельно оплачивает все расходы, связанные с инфраструктурой порта. С другой стороны, она является предприятием и сама выполняет коммерческие функции по обслуживанию (агентированию) транспортных средств и грузов, получая дополнительный доход. В связи с этим доходы автономных портов ЕС подлежат обложению налогами на уровне обычных коммерческих предприятий.

В то же время во всех странах с развитой рыночной экономикой существует ряд общих факторов, определяющих необходимость государственного управления транспортной инфраструктурой. В частности, необходимость государственного регулирования в деятельности автономных морских портов обусловлена следующими факторами:

- регулирование конкуренции между отдельными видами транспорта и отдельными компаниями внутри каждого из них, которая приводит к снижению эффективности использования транспортных ресурсов страны в целом;
- обеспечение роста перевозок, выполняемых в смешанных (интермодальных) сообщениях, особенно на международных транзитных линиях (коридорах), требующих полного согласования экономического механизма, параметров технического состояния транспортных средств и технологических процессов транспортировки грузов;
- установление контроля над потреблением морскими портами энергоресурсов и разработка государственных программ энергосбережения;
- проведение единой технической политики и аккумулярование средств финансирования НИОКР на развитие портовой инфраструктуры с учетом повышения эффективности использования транспортной инфраструктуры приморских регионов в целом;
- осуществление экологического контроля над воздействием перегрузочных работ на окружающую среду, приводящим к ухудшению здоровья населения портовых агломераций;
- обеспечение контроля и надзора за безопасностью работы транспорта и перегрузочных работ на территории портов.

Общие функции государственного управления морскими портами осуществляются через систему центральных, региональных и местных органов власти. Функции центрального уровня сводятся к выра-

ботке национальной морской доктрины и политики развития морских портов. Региональные органы управления морскими портами выполняют в основном функции социально-экономического характера развития административно-территориальных образований (штатов, земель, провинций, префектур), обеспечения мобильной финансовой взаимосвязи портового бизнеса и бюджета этих территорий. Местные (муниципальные) органы занимаются вопросами местного самоуправления на территории морских портов – развитием морского туризма, рекреацией и другими видами социальной сферы деятельности.

Мировой опыт управления портовой инфраструктурой и отечественная практика управления морскими портами федерального значения (рис. 5) принципиально различаются, прежде всего в правовом статусе распоряжения собственностью на акватории и прилегающей территории портов.



Рис. 5. Структура управления морским портом федерального значения в России (на примере МТП Владивосток) [4]

Несмотря на то что с позиции макроэкономического подхода все ведущие морские порты стран АТР находятся в государственной собственности, право распоряжаться этой собственностью с условием получения всех доходов от ее использования, а также право устанавливать необходимый режим (обычай) ее эксплуатации и воспроизводства принадлежат региональным или муниципальным органам власти. В связи с этим большая часть портов в этих странах экономически считается портами местного (регионального и муниципального) значения с учетом выполнения государственных политических функций.

В отечественных морских торговых портах в соответствии с Законом «О морских портах РФ» все права на собственность акватории, причалов и других гидротехнических сооружений сохраняются за государством, включая право распоряжаться ею в лице централизованных органов управления (ФГУП «Росморпорт») [1]. Вероятно, поэтому почти все морские порты в России считаются портами федерального значения. При этом государственный статус отечественных морских портов проявляется не только политически, но и экономически. То есть основные коммерческие функции выполняет федеральная служба АМП, которая получает доходы от портовых сборов, сдачи в аренду причалов другим коммерческим организациям в составе ОАО. Она же осуществляет лицензирование их предпринимательской деятельности на территории всего порта. Таким образом, основные нормы закона «О морских портах Российской Федерации» вступают в противоречие с мировой практикой управления морскими портами ведущих стран АТР, где коммерческие функции государственных органов крайне ограничены.

С точки зрения микроэкономического подхода, который наиболее характерен для морских портов ЕС, принципиальной разницы в системе управления почти нет. Там так же, как в отечественных портах, распоряжение собственностью (акваторией и причалами) возложено на автономную администрацию (АМП) с учетом государственных компетенций политического характера. Вся остальная эксплуатационная и коммерческая деятельность основана на частной (арендной) форме собственности. Поэтому организация режима портофранко на отдельных участках территории отечественных портов вполне возможна даже при существующей структуре управления, но только на условиях отдельного (автономного) предприятия под контролем государства (ФГУП) или на условиях субаренды у головной корпорации (ОАО).

Несмотря на то что для отечественных морских портов западного бассейна России пример управления портами в странах ЕС является наиболее приемлемым для морских портов Дальнего Востока, учитывая их потенциальное развитие в системе интеграционных связей со странами АТР, целесообразно использовать макроэкономический под-

ход. Тем более что данная концепция частично совпадает со Стратегией развития Приморского края до 2025 г., где среди основных задач отражается необходимость «приведения транспортной системы Приморского края в соответствие с требованиями транспортной системы АТР» [5].

В частности, для организации «свободного морского порта Владивосток» в пределах всей его территории (эксплуатационной зоны) необходимы кардинальные мероприятия, связанные с реструктуризацией всей системы управления данным портом. Среди основополагающих мероприятий по организации свободного порта необходимо выделить следующие:

1) разработка и принятие специального закона о свободном морском порте Владивосток, где необходимо установить новый правовой и экономический статус порта регионального значения, подобного главным морским портам АТР;

2) включение в состав управляющего органа морским портом (Администрации или Ассамблеи) представителей администраций Приморского края и Владивостока;

3) расширение границ свободного режима внешнеторговой деятельности порта Владивосток с учетом беспошлинного ввоза и вывоза товаров (товарообращения) в пределах всего Приморского края, что обеспечит значительный рост грузопотока экспортно-импортных товаров для внутреннего регионального рынка;

4) формирование коммерческих предприятий по оказанию портовых услуг, способных выполнять условия предпринимательской деятельности только в пределах данного порта и независимых от сторонних корпораций, что ограничит доступ глобальных монополий центральных регионов России в портовый бизнес Владивостока.

Для успешной реализации этих мероприятий важно не только взаимодействие региональных органов власти с центральными государственными структурами, но и усиление сферы влияния местных органов самоуправления на развитие социальной инфраструктуры морского порта Владивосток.

Литература

1. О морских портах Российской Федерации: Федеральный закон от 8.11.2007 г. Режим доступа: Компьютерная сеть ИМБ. – БД «Кодекс».
2. Закон о Рижском свободном порте от 9.04.2000 г. Режим доступа: [http:// pribalt.info/content/port-riga](http://pribalt.info/content/port-riga).
3. Международное морское право. М.: Юридическая литература, 2003. 443 с.
4. Морские порты: технико-экономические характеристики: справочник. СПб.: ЦНИИМФ, 2008. 864 с.

5. Стратегия социально-экономического развития Приморского края на период до 2025 года. Режим доступа: csr-nw.ru/upload/file_category_590.pdf.
6. Alderton P.M. *Sea Transport Operation and Economics*. London and Sunderland, 1993. 123 p.
7. American Association of Port Authorities. Режим доступа: <http://www.aapa-ports.org>
8. Asia-Pacific: Transport rates from Asia may increase // *World Trade*. 2008. Vol. 13, № 5.

References

1. *Federalny Zakon ot 8.11.2007g. №261-FS* [On sea ports of the Russian Federation: Federal Law of 11.08.2007]. Available at: Computer network IMB. "Code".
2. *Zakon o Rizskom svobodnom porte ot 9.04.2000 g.* [Law of the Freeport of Riga on 04.09.2000]. Available at: <http://pribalt.info/content/port-riga>.
3. *Mezhdunarodnoe morskoe pravo* [International maritime law]. Moscow, Legal literature Publ., 2003. 443 p.
4. *Morskie porty: tehniko-ekonomicheskie harakteristiki: spravochnik*. SanPeterburg.: CNIIMF Publ., 2008. 864 p.
5. *Strategia sozialno-ekonomizeskogo razvitiya Primorskogo kray do 2025 g.* [Strategy for Socio-Economic Development of Primorsky Territory for the period up to 2025]. Available at: http://csr-nw.ru/upload/file_category_590.pdf.
6. Alderton P.M. *Sea Transport Operation and Economics*. London and Sunderland, 1993. 123 p.
7. *American Association of Port Authorities*. Available at: <http://www.aapa-ports.org>
8. Asia-Pacific: Transport rates from Asia may increase. *World Trade*, May 2008, vol. 13, no. 5.