



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.  
GENERAL

TD/B/CN.4/GE.1/2  
28 June 1993

RUSSIAN  
Original: FRENCH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ  
Постоянный комитет по развитию секторов  
услуг: морские перевозки  
Межправительственная группа экспертов  
в области портов  
Женева, 25 октября 1993 года  
Пункты 3 и 4 предварительной повестки дня

ОРГАНИЗАЦИЯ ПОРТОВОГО ХОЗЯЙСТВА И УПРАВЛЕНИЕ ИМ

Доклад секретариата ЮНКТАД

СОДЕРЖАНИЕ

<u>Глава</u>	<u>Пункты</u>
Введение .....	i - vi
I. Организация портового хозяйства и управление им .....	1 - 34
II. Публикации и программа технического сотрудничества ЮНКТАД ...	35 - 58

## ВВЕДЕНИЕ

i) На первой сессии Постоянного комитета по развитию секторов услуг (морские перевозки), проходившей с 2 по 6 ноября 1992 года, была утверждена программа работы Комитета в области портов (Приложение I к документу TD/B/39(2)/5 - TD/B/CN.4/13. В ходе сессии рассматривалась возможность созыва совещания Межправительственной группы экспертов в области портов. В связи с недостатком времени проводившиеся консультации не были завершены. Поэтому Постоянный комитет решил рассмотреть этот вопрос в рамках механизма консультаций, созданного в соответствии с пунктом 83 Картахенских обязательств.

ii) С учетом результатов консультаций Совет по торговле и развитию на своей тридцать девятой сессии в марте 1993 года утвердил предложенный предварительный круг ведения Межправительственной группы экспертов в области портов и постановил созвать эту Межправительственную группу. Было принято решение провести совещание Группы с 25 по 29 октября 1993 года, которому будет предшествовать двухдневный семинар, организуемый на высоком уровне по проблемам автоматизированного обмена данными в портах и маркетинга портовых услуг.

iii) Ниже приводится полная повестка дня сессии:

1. Выборы должностных лиц
2. Утверждение повестки дня и организация работы
3. Организация портового хозяйства и управление им
4. Публикации и программа технического сотрудничества ЮНКТАД
5. Прочие вопросы
6. Утверждение доклада Межправительственной группы экспертов для представления на второй сессии Постоянного комитета по развитию секторов услуг (морские перевозки).

Таким образом, основное внимание уделяется двум главным вопросам: организация портового хозяйства и управление им, а также публикации и программа технического сотрудничества ЮНКТАД в области портов.

iv) Настоящий доклад был подготовлен в качестве основы для обсуждения Группой указанных вопросов. В качестве справочных документов было подготовлено еще несколько исследований. Вместе с тем с целью облегчения работы Группы в настоящем документе представлено резюме этих исследований.

## Глава I

### ОРГАНИЗАЦИЯ ПОРТОВОГО ХОЗЯЙСТВА И УПРАВЛЕНИЕ ИМ

1. "Международное сообщество стоит перед беспрецедентным комплексом взаимосвязанных проблем и возможностей, отклик на которые определит итог усилий по созданию здоровой, безопасной и справедливой мировой экономики".

Приведенное положение из первого пункта Картахенских обязательств, принятых на ЮНКТАД VIII в 1992 году, в полной мере применимо к сектору портов.

В большинстве стран торговые порты являются или могут стать стартовой площадкой для развития внешней торговли при условии, однако, что они смогут решать возникающие проблемы и использовать открывающиеся возможности в связи со структурными и технологическими изменениями, происходящими в области международной торговли и международных перевозок. С учетом этого совершенно очевидно значение вопросов организации портового хозяйства и управления им, поскольку от их решения зависит существование эффективно и динамично функционирующих портов, стимулирующих развитие национальной экономики. В то же время для надлежащего анализа этих вопросов необходимо сначала рассмотреть развитие и потребности международной торговли и международных перевозок.

2. С учетом этого данная глава включает четыре раздела, где последовательно рассматриваются следующие вопросы: i) изменения в международной торговле и международных перевозках в последнее время и их влияние на порты, ii) организация работы портов на национальном и местном уровнях, iii) управление соответствующими структурами и, наконец, iv) сотрудничество между портами на национальном или региональном уровне. Перечисленные вопросы тесно связаны между собой. Рассмотрение каждого из них в отдельности осуществляется исходя исключительно из соображений удобства представления и анализа информации.

3. Ниже перечислены исследования, которые были подготовлены в качестве справочных документов по рассматриваемым вопросам. Они были подготовлены по просьбе, высказанной Специальной группой экспертов в области портов в сентябре 1990 года в соответствии с мандатом, определенным Комитетом по морским перевозкам (резолюция 65 (XIV), раздел VI, июнь 1990 года).

"Современные принципы управления и организации в области портов"  
(TD/B/C.4/AC.7/13)

"Портовый маркетинг и задача создания портов третьего поколения"  
(TD/B/C.4/AC.7/14)

"Правовые аспекты управления портами" (UNCTAD/SHIP/639)

"Перспективное планирование работы портов" (UNCTAD/SHIP/646)

"Управление людскими ресурсами в портах и их развитие" (UNCTAD/SHIP/644)

Кроме того, было подготовлено еще одно исследование в соответствии с программой работы, утвержденной Постоянным комитетом по развитию секторов услуг:

"Вопросы устойчивого развития в деятельности портов" (UNCTAD/SDD/PORT/1)

Это первое исследование, подготовленное после проведения Картахенской конференции.

А. Изменения в международной торговле и международных перевозках в последнее время и их влияние на порты

4. Эта проблема нашла всестороннее отражение в главах I и II вышеуказанного исследования, посвященного вопросам маркетинга портовых услуг. В течение последних 30 лет международная торговля расширялась более значительными темпами, чем мировое производство. В настоящее время мировое производство характеризуется еще большей степенью интернационализации. Во всех регионах мира появились новые экономические державы и многочисленные торгово-промышленные центры. Это привело к формированию новой структуры мировой торговли, характеризующейся более высокими темпами роста стоимостного объема по сравнению с физическим, в частности, вследствие впечатляющего расширения торговли промышленными товарами, перевозимыми чаще всего в контейнерах. Развитие сети транспорта и связи способствовало сближению различных частей мира, чем, в частности, объясняется быстрое расширение системы международного производства. Решения, касающиеся рабочей силы, сырьевых ресурсов, размещения предприятий, системы транспорта и распределения, рынков и сроков поставки, принимаются с учетом скорее глобальных соображений, а не местных интересов. Тенденция к глобализации прослеживается и в сфере потребления, что способствует усилению конкуренции между взаимозаменяемыми товарами и означает еще большее повышение значения усилий по ограничению и снижению производственных и транспортных издержек. Это обуславливает новые требования, предъявляемые к системе транспорта и распределения, такие, как: повышение скорости, надежности и безопасности перевозок, снижение издержек, интеграция внешней торговли и транспортной системы, смешанные перевозки, развитие транспортных сетей вокруг перевалочных центров (морских, воздушных...), специализация и эффект масштаба в области эксплуатации судов, диверсификация и гибкость систем международных перевозок с учетом требований клиентов.

5. Подобные тенденции возлагают на порты новые функции. В рамках новой организационной структуры международной торговли, характеризующейся усилением интеграционных связей, порты выступают в качестве одного из немногих мест разрыва, или точнее стыковки, в транспортной цепи, связывающей производство с потреблением. Есть все условия для того, чтобы они стали стартовой площадкой для развития торговли. Не так часто встречается ситуация, когда в одном месте находится такое большое число активных участников международной торговли: грузоотправителей, экспедиторов, судоходных компаний, страховщиков, банков, автотранспортных и железнодорожных компаний, таможенных служб и т.д. Портовые власти, которые первыми почувствовали происходящие тенденции, подготовили условия для проведения необходимых изменений, обеспечив создание требуемых инфраструктур (включая акваторию и территорию порта), охватывающих предоставление новых видов услуг, таких, как услуги, связанные с созданием грузораспределительных центров: хранение, расформирование партий, упаковка, маркировка и контроль качества. Такие изменения возможны лишь при наличии эффективных информационных систем, значение которых таково, что теперь наряду с физическими инфраструктурами уже говорят об "инфраструктуре" порта.

6. В то же время произошли также определенные изменения и в подходах. Отмечается сближение портовой администрации с пользователями порта, которые превращаются теперь в "клиентов" и "партнеров". Укрепляются связи в рамках всего портового сообщества, в формировании структуры которого принимают весьма

активное участие основные субъекты торговли при содействии и поддержке со стороны портовых властей, чья роль также меняется. Если раньше портовые власти занимали доминирующее положение и иногда их функции были лишь отдаленно связаны с торговой деятельностью, то теперь они начинают осуществлять координацию и налаживание новых указанных направлений деятельности, продолжая в то же время выполнять функции представителя государственной власти. Это очень сложная задача, поскольку она требует умения принимать инициативы, проявляя дальновидность и решительность, а иногда, наоборот, отступить и предоставить место коммерческим субъектам и частному сектору. Для учебных целей в рамках программ секретариата по подготовке кадров порты, использующие такой подход, именуется портами "третьего поколения", в отличие от традиционных портов, выступающих в качестве всего лишь простых стыковочных пунктов между двумя видами транспорта (порты первого поколения), и портов с более широкими задачами, выполняющих некоторые новые функции, например содействие промышленному развитию (порты второго поколения).

7. Группа, возможно, пожелает принять к сведению отмеченные тенденции в области международной торговли и международных перевозок, чтобы обратить внимание правительств на вызванные этим изменения, требования, задачи и возможности в деятельности портов, поскольку существует (в частности, в странах, где порты удалены) определенная опасность того, что им не будет уделяться должного внимания и не будет выделяться необходимых средств, без чего они не смогут справиться с новыми поставленными задачами.

#### В. Организация портового хозяйства

8. Этот вопрос рассматривается в первой главе исследования "Современные принципы управления и организации в области портов", резюме которой приводится ниже для облегчения работы Группы. Вопросы организации национальной портовой системы имеют актуальное значение для многих стран в связи с требованиями, диктуемыми торговлей. Организация такой системы требует четкого представления о тех функциях, которые возлагает на торговые порты государство, в чьей собственности они, как правило, находятся. По данному вопросу существуют две совершенно противоположные точки зрения. Во-первых, это - "микрoэкономический" подход, в соответствии с которым задача порта заключается в сведении до минимума расходов, связанных с прохождением товаров через порт, причем более эффективное ее решение обеспечивается в том случае, если государство не вмешивается в деятельность порта. Однако лишь немногие страны до конца реализовали подобную концепцию, проведя полную приватизацию портов. В большинстве случаев национальные, региональные или местные государственные органы ожидают от портов соответствующего, иногда крупного, вклада в процесс развития страны или региона. Таким образом, эта "макрoэкономическая" цель должна преобладать над индивидуальными целями каждого порта (если их несколько) и тем более каждого оператора. На практике такая цель находит отражение в усилиях, направленных на сведение к минимуму расходов, связанных с транзитом товаров через порты. Некоторые эксперты добавляют к этому необходимость создания максимальной или оптимальной добавленной стоимости. К основной цели деятельности портов, как правило, добавляются другие дополнительные задачи, вытекающие из макрoэкономической концепции: содействие оптимальному использованию территории, стимулирование развития какого-либо региона или определенных видов перевозок, получение иностранной валюты, создание рабочих мест и т.д.

9. Операторы порта, пользователи, работники порта и портовое сообщество в целом преследуют свои собственные цели, которые иногда не совпадают, в частности в краткосрочном плане, с целями государственных властей, выступающих собственниками портов. Однако в среднесрочном и долгосрочном плане различия в целях стираются, поскольку все перечисленные партнеры, как правило, заинтересованы в снижении до минимума расходов, связанных с транзитом товаров через порт, и создании максимальной добавленной стоимости.

10. Следующий этап в организации функционирования порта или портовой системы заключается в определении и анализе основных оперативных и административных функций порта. Различаются так называемые внешние функции, т.е. операции, осуществляемые в акватории порта по обслуживанию судна, а также на стыке между акваторией и территорией и на самой территории порта по обслуживанию других видов транспорта путем предложения различных услуг, круг которых постоянно расширяется. Не менее важное значение имеют так называемые внутренние функции, хотя они и менее заметны: административные, экономические, физические, социальные и коммерческие функции, а также функции развития, - все они необходимы для нормального функционирования порта и удовлетворения потребностей его клиентов.

11. После определения целей и функций портовой системы необходимо создать соответствующие структуры и разработать план организации работы порта с целью создания наиболее благоприятных условий для выполнения установленных функций, что выступает наилучшей гарантией достижения целей, поставленных перед портовой системой. Это всегда довольно сложная задача, поскольку ее решение требует сбалансированного подхода, в частности к социальным вопросам, выступающим часто одним из наиболее уязвимых мест в деятельности порта. Ввиду существования слишком больших различий между странами в том, что касается факторов, которые следует учитывать при организации или реорганизации работы порта, невозможно предложить какие-либо конкретные правила или стандартную схему. В то же время, поскольку утвержденный мандат Группы включает изучение вопросов организации портового хозяйства, "включая вопросы, касающиеся приватизации, коммерциализации, дерегулирования и существующего законодательства", она, возможно, пожелает высказаться относительно некоторых принципов, применимых к указанным областям. Предполагается, что для облегчения ее задачи ряд портов представит информацию о накопленном ими опыте. Эти порты были выбраны секретариатом как раз именно с учетом такого опыта, который может оказаться полезным. Представление других материалов также, безусловно, поможет сделать обсуждения более содержательными.

12. Ниже перечислены некоторые принципы, которые, возможно, заслуживают внимания Группы в этой области, при том понимании, что в ходе их применения должны учитываться местные условия:

- выделение в рамках порта подразделений, выполняющих оперативные, вспомогательные и управленческие функции;
- содействие децентрализации процесса принятия решений и автономности подразделений;
- организация работы порта на основе функциональной структуры при передаче государственным органам функций, осуществляемых государством (полиция, безопасность, таможня, санитарный контроль), а операторам - функций коммерческого характера;

- сохранение статуса портовых властей или портовой администрации, принимающих решения, входящие в компетенцию органов государственной власти, такие, как выделение и распределение территории, координация деятельности и применение основных правил и нормативных положений. Портовые власти могут играть более или менее значительную роль, однако в любом случае необходимо, чтобы они обладали достаточной самостоятельностью, в частности в решении оперативных и финансовых вопросов.
- улучшение представительства местных партнеров в органах, принимающих решения (например, в совете управляющих), с тем чтобы работа порта отвечала потребностям его "клиентов";
- объединение всех существующих в портах государственных и частных организаций в рамках структуры, представляющей все портовое сообщество.

Для удовлетворения существующих потребностей торговли процесс коммерциализации или, точнее, принципы коммерческого управления должны распространяться на всех участников. Использование такого подхода всеми органами на всех уровнях должно позволить портовому сообществу в целом продемонстрировать возможности обеспечения динамичного развития эффективных услуг в интересах расширения торговли.

13. Одним из актуальных вопросов для многих стран является приватизация портов. Часто речь идет скорее о передаче частному сектору функций управления, чем о приватизации капитала. Так, частному сектору может передаваться управление некоторыми контейнерными терминалами при сохранении государственной собственности на соответствующие объекты. Применение принципов коммерческого управления делает предпочтительной выборочную приватизацию в тех странах, где существует достаточно организованный частный сектор, способный удовлетворить требования, в частности финансового и инвестиционного характера, обусловленные спецификой работы портов. После определения центрального ядра функций, входящих в компетенцию государственной власти (круг которых может быть весьма ограничен) и возложенных на орган, условно именуемый портовыми властями, необходимо провести последовательный анализ всех других функций с целью их распределения между государственным и частным секторами в зависимости от того, кто из них может обеспечить наиболее эффективное выполнение таких функций. По мере перехода к рассмотрению все более децентрализованных функций коммерческого характера будет увеличиваться влияние частного сектора, который уже продемонстрировал свой динамизм во многих странах, в частности в том, что касается эксплуатации портовых сооружений. В то же время процесс приватизации порта или некоторых его функций связан с определенными рисками, которые необходимо четко определить, чтобы лучше контролировать. Он может привести к возникновению монополии или личных интересов, несовместимых с задачами порта. В целях предупреждения возникновения подобных рисков может оказаться необходимой определенная регламентация деятельности. Причем иногда до такой степени, что начинают высказываться опасения относительно чрезмерной регламентации, которая может свести на нет результаты приватизации: например, к таким мерам относятся ограничения, устанавливаемые в отношении передачи капитала (например, участие только национальных акционеров или предпочтение, отдаваемое работникам порта и т.д.).

14. В некоторых географических районах, например в Северной Америке, были получены хорошие результаты в области "дерегулирования" портового сектора. Действительно, накопление различного рода регламентирующих положений может парализовать производимые в порту операции. При этом регулирование, как правило, сопровождается увеличением количества административных документов и числа проверок, что замедляет проведение портовых операций. Основным принципом в этой области должно стать содействие ускорению грузопотока и проведение "апостериорного", а не "априорного" контроля.

15. В ходе подготовки исследования, озаглавленного "Правовые аспекты управления портами", секретариат созвал официальное совещание с участием примерно 20 экспертов по правовым вопросам в области портов, которые изучили первый вариант документа, подготовленный секретариатом, и сформулировали некоторые принципы и рекомендации, приведенные полностью в приложении 1 к упомянутому исследованию. Ниже приводятся некоторые выдержки из этого документа, которые могут оказаться полезными Группе при формулировании ее своих собственных рекомендаций по вопросам законодательства в области портов:

"Нынешние требования международной торговли заставляют торговые порты расширять круг и повышать качество услуг, предоставляемых пользователям, и применять систему коммерческого управления. Добиться удовлетворительных результатов в этом плане невозможно без надлежащих правовых рамок как на национальном, так и на местном уровнях. По мнению группы, каждая страна должна разрабатывать свою собственную систему с учетом национального законодательства, своих потребностей и своей концепции функций портовых властей.

В такой конкретной области, как эксплуатация порта и портовый надзор, группа рекомендует, чтобы в каждом порту были разработаны свои собственные положения, позволяющие, с одной стороны, обеспечить нормальную эксплуатацию порта и безопасность в его акватории и на его территории, а с другой стороны, принимать и осуществлять необходимые меры принудительного характера в случае нарушения этих положений. Было бы целесообразно обеспечить соответствующую подготовку персонала и принятие административных мер превентивного характера для того, чтобы избежать, насколько это возможно, применения более жестких санкций.

Было бы желательно, чтобы правительства, участвующие в разработке международно-правовых документов, оказывающих влияние на деятельность портов, предприняли необходимые меры для того, чтобы:

- их представители пользовались, по мере возможности, услугами экспертов по правовым вопросам в области портов;
- их представители обеспечивали защиту интересов администрации и различных операторов портов и не допускали, чтобы предусматриваемая для них ответственность выходила за разумные рамки;
- портовые операции не затягивались и не прекращались вследствие правовых споров, касающихся судна, груза или работников.

Группа с пониманием отнеслась к обеспокоенности, выраженной представителями развивающихся стран. Группа считает необходимым укрепить юридические службы в ряде портов развивающихся стран. Она предлагает



секретариату ЮНКТАД и другим компетентным национальным и международным организациям оказать помощь в подготовке необходимых экспертов по правовым вопросам. Было бы целесообразным провести по этим проблемам семинары на национальном, региональном и межрегиональном уровнях.

Как на национальном, так и на международном уровнях не всегда достаточно ясно определены понятия портов и их роль. В этой связи, а также для того, чтобы содействовать деятельности портов, направленной на развитие торговли, группа рекомендует рассмотреть вопрос о внесении изменений в Женевскую конвенцию о свободе доступа в морские порты и их использования от 9 декабря 1923 года и о возможном продлении ее действия.

Администрация портов должна держать под контролем вопросы установления портовых сборов, выступающие важным элементом любой политики, касающейся эксплуатации, финансовой деятельности и развития портового хозяйства.

Необходимо, чтобы порты располагали необходимыми средствами правовой защиты, позволяющими не допускать происшествий, которые могут нарушать нормальную деятельность порта или даже препятствовать ее осуществлению, и в частности таких происшествий, как арест судна, наличие затонувшего в море имущества или брошенных судов, а также сброс загрязняющих веществ.

Что касается портовой зоны, то следовало бы дать ей точное определение и принять меры правового и другого характера, для того чтобы создать возможности и средства защиты для ее будущего развития, в том числе путем разработки планов устойчивого развития портового хозяйства.

Необходимо уточнить положения, касающиеся ответственности порта по отношению к третьим сторонам и пользователям, с тем чтобы учесть особый характер портовых операций.

Группа надеется, что в целях более эффективного регулирования рисков, связанных с деятельностью портов, будет предусмотрена система ограничения ответственности в интересах портов".

### C. Управление портовым хозяйством

16. Рассматривая вопрос об управлении портами, Группа должна учитывать один из основных элементов ее мандата, заключающийся в анализе факторов, "которые способны внести вклад в эффективную организацию работы и устойчивое развитие портов и связанных с ними услуг".

Вопросы управления портовым хозяйством уже были частично затронуты в последних пунктах предыдущего раздела, что свидетельствует о взаимодополняемости, существующей между вопросами организации работы торгового порта и управления им. В рамках мандата, определенного для работы Группы по вопросам управления портовым хозяйством, акцент делается на таких аспектах, как развитие людских ресурсов, перспективное планирование, маркетинг, устойчивое развитие и инвестиционные потребности. Каждый из них будет рассмотрен ниже, но сначала целесообразно напомнить основные принципы, которые, вероятно, должны применяться к управлению портовым хозяйством и более подробное описание которых представлено в главе II исследования "Современные принципы управления и организации в области портов".

17. Эффективное управление портовым хозяйством предполагает постановку соответствующих задач управления, дополняющих и конкретизирующих упоминавшиеся выше цели порта. Различаются общие и вспомогательные задачи. Задачи первой группы носят среднесрочный или долгосрочный характер: например, создание промышленной зоны в течение десятилетнего периода. Вспомогательные задачи должны быть конкретными и четко определенными, а их количество - ограниченным (например, сокращение в конкретном году времени простоя судов на 5%). Современные методы управления портовым хозяйством обязательно предполагают постановку соответствующих задач. Для их решения руководящие работники порта должны принимать определенные решения. Принимаемые решения имеют различное значение и характер. Одна из распространенных причин неэффективного управления портами заключается в принятии ненадлежащих решений, касающихся управления, или в принятии решений в ненадлежащий момент или лицами, не имеющими необходимой подготовки и квалификации. Различаются повседневные решения, последствия которых известны заранее, новаторские решения, имеющие важное значение для приведения работы порта в соответствие с происходящими изменениями, и стратегические решения, носящие долгосрочный характер и касающиеся развития порта. Для эффективного управления портом необходимо, чтобы указанные различные виды решений принимались уполномоченными на то компетентными лицами, располагающими требуемой информацией. Кроме того, важное значение имеет подбор руководителей и, в частности, руководителя порта или портового сообщества, на котором лежит основная ответственность за надлежащее управление и который должен следить за применением основополагающих принципов в этой области. Развивающиеся страны продемонстрировали, что у них есть свои талантливые руководители портовых предприятий, однако ограничения, устанавливаемые в отношении управления портовым хозяйством, в частности вышестоящей администрацией, не должны быть слишком обременительными, поскольку это несовместимо с требованиями быстрой и эффективной обработки грузов.

18. В распоряжении руководителей портов имеется весьма широкий набор "инструментов", подробное описание которых представлено в вышеупомянутом исследовании. Одним из эффективных средств управления выступают административные инструменты и в этом смысле - организационная структура порта. Экономические инструменты, такие, как установление тарифов, выступают важным стратегическим инструментом любой политики, касающейся инвестиций, доходов и эксплуатации порта. К финансовым инструментам относится общий анализ хозяйственной деятельности и анализ издержек или аналитический бухгалтерский учет. Коммерческие, технические и оперативные инструменты включают, в частности, внедрение эксплуатационных систем, касающихся, например, терминалов и технического обслуживания оборудования.

19. Последние из упомянутых инструментов, безусловно, являются наиболее важными, и в этой связи одно из подготовленных секретариатом исследований целиком посвящено вопросам развития людских ресурсов. С целью обеспечения ясного и последовательного анализа необходимо сначала определить понятие "развитие людских ресурсов". Секретариат принял определение, охватывающее следующие четыре этапа: оценка потребностей в людских ресурсах, их "формирование" (путем внешнего найма или внутренней подготовки), управление ими и оценка полученных результатов. Для анализа этого вопроса в исследовании предлагается подход, уже применяемый некоторыми портами. Он заключается, во-первых, в анализе структуры занятости в порту для оценки краткосрочных и долгосрочных потребностей порта в людских ресурсах с качественной и количественной точек зрения. Такая оценка позволит при сопоставлении с имеющимися людскими ресурсами выявить места, где наблюдается их нехватка (или избыток) и разработать планы необходимых мер по обеспечению соответствия между

ресурсами и потребностями. Для получения таких результатов, в частности в случае крупных портовых предприятий, где занято несколько сотен человек, предлагается использовать метод "моделирования", т.е. построения простых моделей, отражающих характерные особенности изучаемого предприятия. С этой целью производится распределение должностей по соответствующим службам (например, эксплуатационная, административная и другие службы) и составляются матрицы, отражающие результаты оценки перспективных потребностей. Затем необходимо оценить имеющиеся ресурсы, проанализировав возможности их развития с помощью тех же критериев. В результате сопоставления потребностей и имеющихся ресурсов можно определить наличие дефицита (или избытка) в ресурсах по отдельным рабочим местам, категориям должностей, профессиям и т.д. Обеспечение соответствия между ресурсами и потребностями производится за счет внешнего найма или внутренних перемещений в зависимости от целей и ограничений изучаемого портового предприятия. В исследовании предлагается ряд практических рекомендаций, призванных содействовать осуществлению политики развития людских ресурсов. В заключение рассматривается последний этап данного процесса, состоящий в анализе практического осуществления принятой политики с использованием, в частности, показателей и сводной таблицы показателей.

20. Группа, возможно, пожелает подчеркнуть важное значение наличия у порта дальновидной политики в области развития людских ресурсов, выступающей одним из основных факторов надлежащего и эффективного функционирования порта. Возможно, она сочтет целесообразным указать, что в данной области требуется принятие решительных и последовательных мер; именно с этой целью секретариат предложил использовать системный подход к таким вопросам для получения количественных и конкретных результатов. Применение этих методов (или любого другого последовательного подхода), безусловно, требует определенного времени и значительных усилий. Однако поставленная цель оправдывает выделение необходимых ресурсов и времени для разработки и осуществления обоснованной политики развития людских ресурсов. Возможно, что это представляет собой одно из наиболее эффективных направлений вложения ресурсов предприятия или порта.

21. Одним из современных методов управления выступает перспективное планирование, которому также посвящено отдельное исследование секретариата, дополненное тремя наглядными примерами портов, использующих такой вид планирования: Нью-Йорк, Сингапур и Роттердам. Первоначально концепция перспективного планирования была разработана и применена в Северной Америке и затем уже получила распространение в других странах. В то же время лишь немногие порты используют ее на систематической основе, хотя интуитивно большинство наиболее динамичных портов применяют некоторые ее принципы. Понятие "планирование" может приводить к путанице, поскольку во многих портах оно применяется к разработке, как правило, долгосрочных программ развития инфраструктуры.

22. Достоинство перспективного планирования заключается в использовании современных концепций управления, предусматривающих, в частности, определение целей и задач порта при всестороннем учете условий рынка, включая конкуренцию, и особенностей порта, т.е. его сильных и слабых мест. Таким образом, могут быть разработаны стратегии в области управления, в частности в среднесрочном плане, что позволит порту повысить свою конкурентоспособность, сделав акцент на свои сильные стороны и избегая тех направлений деятельности, где его позиции являются недостаточно прочными для борьбы с конкурентами. Такие стратегии могут касаться всего порта (например, усилия по привлечению линейных судов или по созданию значительной добавленной стоимости) или какой-либо части

порта (например, усилия, направленные на предложение самой низкой стоимости операций по обработке контейнеров). Можно еще раз подчеркнуть, что в настоящее время учет вопросов конкуренции касается практически всех портов, поскольку, даже если и не существует какого-либо конкретного конкурирующего порта, способного привлечь определенные грузы, довольно сильная конкуренция наблюдается на мировом рынке в отношении самых разнообразных товаров, проходящих через порты. Незначительное уменьшение или увеличение издержек, связанных с транзитом грузов через порты, может приводить к увеличению или уменьшению доли на рынке и соответствующих перевозок. Поэтому принципы перспективного планирования должны применяться во всех портах, крупных или мелких, и во всех странах.

23. С учетом новизны этого подхода Группа, возможно, сочтет целесообразным принять меры в области распространения информации и подготовки кадров, в частности ориентированные на развивающиеся страны, с тем чтобы помочь им освоить и применять такие методы управления в зависимости от конкретных потребностей порта.

24. Вопросы маркетинга портовых услуг были изучены секретариатом в документе, который был подготовлен по этой теме и основные положения которого приводятся ниже. Это направление деятельности порта существовало всегда. Однако оно получило существенное развитие в результате изменений, происшедших в мировой торговле и международных перевозках, и в связи с усилением конкуренции между портами или на международном уровне (на товарных рынках), в частности в некоторых регионах. Маркетинг заключается в "продаже" услуг, предлагаемых портом, причем решение этой задачи облегчается в том случае, если порт является конкурентоспособным. В исследовании указывается ряд факторов, определяющих конкурентоспособность порта, включая: благоприятное географическое положение, состояние транспортных связей с внутренними районами, наличие и эффективность портовых услуг и цены на них, социально-экономическую стабильность и состояние систем связи. Внимание Группы обращается на то, что поиск путей укрепления конкурентоспособности портов является одной из основных тем в новой программе работы секретариата и согласуется с положениями, содержащимися во вступительной части ее собственного мандата.

25. Для получения ожидаемых результатов маркетинг портовых услуг должен осуществляться в рамках последовательного подхода. Соответствующая работа должна проводиться в три этапа: i) сбор и обработка статистической, коммерческой, финансовой, таможенной и другой информации; ii) изучение состояния рынка, в частности на уровне отдельных его сегментов (по отдельным группам пользователей или видам перевозок, например перевозки контейнеров, массовых грузов и т.д.). В ходе таких исследований изучается также влияние, которое оказывают на порты происходящие или ожидаемые изменения в области торговли и перевозок или другие факторы, такие, как предполагаемые изменения в поведении некоторых партнеров или клиентов (администрации, существующих или потенциальных клиентов). В этой связи возникает необходимость установления целей или задач для порта с точки зрения ожидаемого грузопотока или доли на рынке: на данной стадии рекомендуется использовать подход, основанный на анализе сильных и слабых сторон, возможностей и рисков; iii) затем начинается третий этап осуществления планов по привлечению грузов. В зависимости от размеров порта и условий рынка возможен целый ряд направлений деятельности: посещение пользователей и проведение с ними обсуждений,

издательская и рекламная деятельность, организация посещений порта, семинаров и конференций. Эти мероприятия дополняются другими соответствующими мерами, такими, как установление тарифов, предложение специальных видов услуг и т.д.

26. Однако в настоящее время такие меры коммерческого характера могут принести максимальные результаты только в том случае, когда они осуществляются в комплексе и без излишнего административного контроля. Развитие порта может быть обеспечено только при том условии, если все портовое сообщество, включающее всех экономических и социальных партнеров, будет прилагать совместные усилия по содействию расширению деятельности портового предприятия. Так, в наиболее динамичных портах наблюдается формирование и структурная организация соответствующего портового сообщества. В то же время маркетинг портовых услуг еще не получил надлежащего развития во многих портах, продолжающих рассматривать эти вопросы с помощью административных и шаблонных подходов и еще не осознавших в полной мере того значения, которое может иметь для их развития, а в некоторых случаях и выживания, динамичная и дальновидная политика коммерческого развития. В этой связи Группа, возможно, пожелает предложить портам использовать содержащиеся в докладе секретариата рекомендации, которые она сочтет уместными.

27. Еще одним направлением работы, которое было включено в программу работы ЮНКТАД в соответствии с решениями ЮНКТАД VIII и Рио-де-Жанейрской конференции 1992 года по окружающей среде, являются вопросы устойчивого развития в деятельности портов. Секретариат подготовил исследование по этой теме (Вопросы устойчивого развития в деятельности портов (UNCTAD/CDD/PORT/1)) в сотрудничестве с Международной ассоциацией портов и гаваней, которая поручила изучение данной проблемы одной из своих технических комиссий (КОПСЕК).

28. Под устойчивым развитием понимается одновременное достижение целей экономической эффективности, охраны окружающей среды и социальной справедливости. В портах осуществляются многочисленные виды промышленной и коммерческой деятельности. Находясь на стыке моря и суши, они зачастую расположены в центре или на окраине крупных городов. Эти особенности превращают порты в потенциальный источник различных видов загрязнения: будь то во время создания или расширения портов (дноочистительные работы и т.д.) или его эксплуатации, причем загрязнение может касаться как акватории порта (столкновение судов, слив сточных вод, сброс отходов), так и его территории и окружающей воздушной среды (пыль, опасность взрыва, шум, дым, загрязнение почвы и т.д.). Устойчивое развитие портов возможно лишь в случае принятия одновременных усилий по обеспечению его экономического развития, охраны окружающей среды в районе порта и справедливого распределения результатов развития деятельности между членами портового сообщества.

29. Ухудшение состояния окружающей среды в районе порта приводит к непосредственным издержкам, которые не всегда просто оценить. Кроме того, могут возникать косвенные последствия, которые иногда оказываются не менее существенными: ухудшается репутация порта, и операторы стараются не использовать такой небезопасный порт или порт, характеризующийся загрязнением окружающей среды. Охрана окружающей среды также связана с непосредственными расходами (в частности, в случае создания специальных установок) и косвенными издержками, например в результате задержки в осуществлении проектов развития порта, вызванной необходимостью соблюдения всех экологических норм. С другой стороны, порт, в котором обеспечивается охрана окружающей среды, пользуется хорошей репутацией, способствующей привлечению грузопотоков и промышленной

деятельности, долгосрочное развитие которых возможно только в условиях обеспечения надлежащего состояния окружающей среды. Основная проблема, возникающая в связи с вопросами устойчивого развития, заключается в нахождении сбалансированного соотношения между экономическим развитием и охраной окружающей среды, в частности в долгосрочном плане, при обеспечении справедливого распределения соответствующих затрат.

30. Для достижения этой цели в исследовании предлагается ряд рекомендаций. На начальном этапе предлагается провести по возможности всесторонний анализ экономических и технических аспектов, в частности расходов, возникающих в связи с различными видами загрязнений, частоты случаев загрязнения, соответствующих рисков, расходов по охране окружающей среды и т.д. В исследовании описывается практический подход, призванный содействовать разработке необходимой политики. Приводятся также рекомендации по его использованию на практике. Прежде всего, необходимо определить цели, касающиеся нахождения сбалансированного соотношения между техническими, экономическими и социальными соображениями. Затем предлагается подготовить, принять и начать осуществлять план, отражающий подобное сбалансированное соотношение и сочетающий превентивные меры (регламентация, обучение, осуществление контроля), стимулирующие меры и меры наказания (санкции и т.д.). Особое внимание следует уделить планированию деятельности порта, в рамках которого вопросы охраны окружающей среды должны учитываться, начиная с проектирования портовых объектов.

31. В исследовании представлены три примера портов, принявших и осуществляющих политику охраны окружающей среды и устойчивого развития. В сделанных выводах содержится рекомендация, предлагающая всем странам, в том числе развивающимся, учитывать вопросы охраны окружающей среды начиная как можно с более ранних этапов процесса строительства и эксплуатации портов. В данном случае соответствующие расходы на охрану окружающей среды, как правило, будут существенно меньше. В исследовании также отмечается необходимость обеспечения сотрудничества и распределения расходов на региональном или международном уровне. В нем также отмечается высокое качество работы, проделанной МАПГ, а также важное значение многочисленных конвенций, принятых в рамках ИМО. Группа, возможно, пожелает одобрить эти рекомендации. В исследовании содержатся также рекомендации в области установления тарифов и конкуренции между портами: в частности, не должно быть никакой конкуренции, основанной на отсутствии охраны окружающей среды (когда за счет этого предлагаются более низкие ставки, чем у конкурентов), и отмечается целесообразность принятия тарифов, поощряющих пользователей (суда и т.д.) обеспечивать соблюдение экологических требований.

#### Инвестиционные потребности

32. В ходе консультаций, на которых был согласован мандат Группы экспертов, представители развивающихся стран просили провести изучение инвестиционных потребностей портов, обусловленных технологическими или структурными изменениями в международных перевозках. Этот вопрос приобретает особую актуальность в связи с крупными инвестициями в развитие портового хозяйства, вызванными появлением последних поколений контейнеровозов или судов для перевозки массовых грузов. Организация перевозок, в частности морских, в виде сетей, формируемых вокруг перевалочных портов, требует от последних развития соответствующей инфраструктуры и установки тяжелого и дорогостоящего оборудования, что, однако, не нужно портам, которым судоходное сообщество отводит роль фидерных портов. В исследовании ЮНКТАД "Создание мощностей для

перевалки грузов в развивающихся странах" (TD/B/C.4/AC.7/10) были определены условия, необходимые для обеспечения эффективности инвестиций. В некоторых портах, удаленных от основных грузопотоков, или при отсутствии необходимых физических характеристик или методов управления, не соблюдаются условия, позволяющие превратить порт в перевалочный узел, и, если не учитывать этот факт, существует опасность того, что будут произведены значительные капиталовложения, которые не смогут обеспечить полной отдачи. В этой связи важное значение приобретает подготовка тщательных технико-экономических обоснований, как этого требует Всемирный банк и основные финансовые учреждения. Группа может быть рассмотрит также вопрос о других возможных мерах, позволяющих избежать возникновения подобных ситуаций.

#### D. Региональное сотрудничество

33. Этот вопрос входит в программу работы секретариата в области портов, и он был включен в мандат Межправительственной группы в рамках проблем, касающихся организации портового хозяйства и управления им. Полное исследование по этой теме будет подготовлено в 1995 году. Оно будет представлять дальнейшее развитие исследования "Сотрудничество между портами развивающихся стран" (TD/B/C.4/AC.7/8), которое было представлено Специальной межправительственной группе экспертов в области портов в 1990 году и основные выводы и рекомендации которого, как представляется, по-прежнему сохраняют свою актуальность и заключаются в следующем:

- в принципе целесообразно развитие как можно более широкого регионального сотрудничества между портами в целях распределения расходов, связанных с некоторыми весьма крупными капиталовложениями (например, в контейнерные терминалы или перевалочные порты);
- усиление в последнее время конкуренции между портами, а также конкуренции на мировых рынках товаров, проходящих через порты, обуславливает необходимость принятия реалистичного и практического подхода. К тому же пока еще не накоплен значительный опыт в области совместной эксплуатации портовых объектов. С другой стороны, существуют многочисленные примеры успешного регионального сотрудничества, в частности в таких областях, как подготовка кадров, статистика, унификация структуры и описание тарифов, навигационное оборудование, дноочистительные работы, процедуры и документация, регламентация и охрана окружающей среды;
- было рекомендовано сделать упор на некоторые направления деятельности, открывающие возможности для расширения сотрудничества, включая:
- участие в работе региональных и международных ассоциаций портов, которые уже продемонстрировали свой серьезный и динамичный подход к выявлению и развитию возможностей для более тесного сотрудничества,
- подготовку кадров и развитие людских ресурсов,
- направление экспертов и специалистов в области портов из развивающихся стран для прохождения соответствующей подготовки и получения консультативной помощи.

34. Для облегчения работы Группы представители ассоциаций или организаций портов представят один-два примера конкретного регионального сотрудничества между портами. В этой связи Группа, возможно, примет решения или рекомендации, которые она сочтет уместными по данному вопросу с учетом происходящих или ожидаемых многочисленных изменений в областях, являющихся, как представляется, перспективными с точки зрения укрепления регионального сотрудничества (таких, как охрана окружающей среды) или, наоборот, ограничивающих эти возможности (в частности, усиление конкуренции).

## Глава II

### ПУБЛИКАЦИИ И ПРОГРАММА ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ЮНКТАД

35. В данной главе будет представлена информация, касающаяся пунктов d) и e) круга ведения Группы. В двух нижеследующих разделах будут рассмотрены соответственно публикации ЮНКТАД в области портов, включая исследования, монографии и информационный бюллетень по вопросам портов, и программы технического сотрудничества и подготовки кадров.

#### A. Публикации ЮНКТАД в области портов

36. Специальная межправительственная группа экспертов в области портов ЮНКТАД в ходе своей сессии, проходившей с 24 по 28 сентября 1990 года, подготовила ряд рекомендаций для Комитета по морским перевозкам в отношении публикаций ЮНКТАД по проблемам портов. В частности, Группа приняла к сведению, что многие участники, и особенно участники из развивающихся стран, отмечали полезность исследований ЮНКТАД в области портов. Она рекомендовала продолжить исследовательскую работу по данным вопросам, подчеркнув, что большинство развивающихся стран не имеет возможности для подготовки таких исследований, и "высказала пожелание, чтобы ЮНКТАД служила для них справочно-информационным и исследовательским центром в области портов, особо учитывающим их интересы".

37. Группа просила подготовить в приоритетном порядке пять исследований по следующим вопросам:

- принципы современных методов управления и организации в области портов,
- развитие коммерческой функции порта,
- развитие людских ресурсов,
- юридические и нормативные аспекты портовых операций,
- перспективное планирование.

Секретариат подготовил эти пять исследований, точное название и справочные номера которых указаны в начале настоящего доклада. Несколько портов согласились оказать содействие в этой работе, в частности выступая в качестве конкретных примеров, используемых для иллюстрации рассматриваемого вопроса. К числу таких портов относятся: Нью-Йорк, Сингапур, Роттердам, Абиджан и Гавр. Секретариат выражает им признательность за проявленное сотрудничество.



38. При принятии новой программы работы Постоянный комитет по развитию секторов услуг сделал акцент на новые аспекты деятельности портов, с тем чтобы учесть, в частности, ориентации, определенные ЮНКТАД VIII. К ним относятся аспекты устойчивого развития в деятельности портов. В этой связи в 1993 году секретариат подготовил новое исследование по данной теме в сотрудничестве с Международной ассоциацией портов и гаваней с учетом рекомендаций Постоянного комитета относительно развития подобного рода сотрудничества. Группа экспертов, созданная в 1990 году, определила также другие, менее приоритетные темы для исследований, включая установление тарифов и финансирование портов, отношения "город-порт" и перевалочные операции. Группа, возможно, примет это во внимание при подготовке рекомендаций Постоянному комитету относительно соответствующих приоритетных тем для будущих исследований, как ей было предложено сделать. Данный вопрос будет рассмотрен позднее. Группа просила также продолжить работу по подготовке монографий в сотрудничестве с Международной ассоциацией портов и гаваней (МАПГ). В рамках этой работы членами Ассоциации были подготовлены следующие монографии, которые впоследствии были доработаны, переведены и распространены ЮНКТАД:

- № 5 (Добавление): Управление оборудованием контейнерных терминалов - 1990 год (UNCTAD/SHIP/494(5)Supp.1).
- № 8 Экономические критерии, касающиеся выбора и замены оборудования - 1991 год (UNCTAD/SHIP/494(8)).
- № 9 Рекомендации, касающиеся планирования работы многоцелевых портовых терминалов и управления ими - 1990 год (UNCTAD/SHIP/494(9)).
- № 10 Управление автоматизированными контейнерными терминалами - 1993 год (UNCTAD/SHIP/494(10)).
- № 11 Автоматизированный обмен данными в порту - 1990 год (UNCTAD/SHIP/494(11)).

39. И наконец, Группа просила, чтобы выпускаемый ЮНКТАД Информационный бюллетень по вопросам портов выходил по возможности два раза в год и включал также техническую информацию о последних изменениях, представляющих непосредственный интерес для портов. В рамках этой работы секретариат выпустил следующие бюллетени:

- Март 1991 года Бюллетень № 5. Тринадцать страниц, включая техническую записку о новой роли портов.
- Ноябрь 1991 года Бюллетень № 6. Одиннадцать страниц, включая новый раздел о библиографии по вопросам портов и техническую записку о приватизации портов.
- Апрель 1992 года Бюллетень № 7. Двенадцать страниц, включая техническую записку о периодических изданиях, посвященных вопросам портов.

Ноябрь 1992 года

Бюллетень № 8. Восемнадцать страниц, включая новый раздел (обзор печати), техническую записку о перспективном планировании и новый раздел, посвященный деятельности других международных организаций, в частности организаций ООН, в области портов.

Март 1993 года

Бюллетень № 9. Двадцать две страницы, включая техническую записку, касающуюся дипломов об окончании аспирантуры по вопросам портов, и другие традиционные разделы.

Следует подчеркнуть, что благодаря поддержке правительства Франции, позволившей укрепить секцию портов ЮНКТАД, удалось улучшить содержание информационных бюллетеней по вопросам портов. Кроме того, в подготовке и переводе бюллетеня секретариату было оказано содействие со стороны порта Валенсия (Испания), портов Канады, порта Дюнкерк (Франция) и центра ТРЕЙНМАР в Карибском бассейне (Гваделупа).

40. В мандате, определенном для Группы, ей предлагается изучить распространение этих публикаций, оценить проявляемый к ним интерес, возможности реализации содержащихся в них соответствующих рекомендаций (в данном случае касающихся организации портового хозяйства и управления им) и характера дополнительной информации, необходимой для развития конкурентоспособных портов и связанных с ними услуг, в частности портов развивающихся стран и стран с экономикой переходного периода. В ходе консультаций, на которых было принято решение о созыве Группы, секретариату было предложено дать разъяснения относительно методов распространения подготавливаемых им документов и исследований. Для облегчения работы Группы ниже приводится некоторая информация, которая может оказаться полезной.

а) Исследования секретариата по вопросам портов переводятся на все официальные языки ООН и рассылаются в постоянные представительства государств-членов в Женеве. Количество рассылаемых экземпляров зависит от спроса стран: от одного до нескольких десятков экземпляров. Таким образом каждое исследование в количестве примерно 900 экземпляров бесплатно рассылается в представительства, находящиеся в Женеве. Кроме того, исследования бесплатно рассылаются также лицам и организациям, включенным в список для рассылки документов ЮНКТАД по вопросам морских перевозок. Этот список включает, во-первых, официальные организации: правительства, информационные центры, специализированные учреждения, уполномоченные книжные магазины, неправительственные организации и т.д. По этому каналу рассылается около 1 000 экземпляров на всех языках. Вторая группа адресатов определяется секретариатом. Она включает учреждения (в частности, учебные заведения, библиотеки и т.д.), обратившиеся с просьбой о включении в список абонентов. Таким путем распространяется около 1 400 экземпляров.

б) Исследования распространяются также бесплатно в ходе официальных совещаний. Затем они направляются в резервный фонд и рассылаются по просьбе секцией по продаже изданий за плату, составляющую порядка 15 долл. за документ. По истечении двух лет находящиеся в резервном фонде исследования уничтожаются, но в секции портов остается несколько экземпляров или фотокопий, которые рассылаются заинтересованным лицам за плату, покрывающую соответствующие расходы.

с) Монографии предлагаются для продажи, и их можно заказать в секции по продаже изданий Организации Объединенных Наций по цене 15 долларов. 500 экземпляров монографий на английском языке и примерно 150 экземпляров на испанском и французском языках направляются бесплатно в секретариат МАПГ для распространения среди ее членов.

д) Информационный бюллетень по вопросам портов выпускается на английском, испанском и французском языках тиражом 1 000 экземпляров. Он рассылается бесплатно по неофициальной сети, включающей 244 корреспондента в 159 странах. Каждый корреспондент получает по два экземпляра бюллетеня и распространяет его среди членов портового сообщества и расположенных поблизости портов. Кроме того, лица или организации, желающие получить бюллетень непосредственно, включаются в список для рассылки и вносят ежегодный взнос в размере 50 долл., направляемый в финансовый фонд, созданный ЮНКТАД для этой цели. Следует отметить, что неофициальная сеть корреспондентов была создана секретариатом по просьбе Группы экспертов, которая провела свое совещание в 1986 году и которая констатировала, что порты не всегда получают публикации по вопросам, касающимся их деятельности, или не информируются о проводимой в рамках ЮНКТАД работе по этой тематике. В каждой стране секретариат выбрал соответствующего корреспондента (а иногда двух или трех в случае крупных стран), которым, как правило, является директор крупного порта этой страны.

41. В отношении вопроса, поставленного перед Группой относительно выяснения необходимости в дополнительной информации (а также относительно существования пробелов в имеющейся информации, устранение которых способствовало бы повышению конкурентоспособности портов, в частности портов развивающихся стран и стран с экономикой переходного периода), могут быть предложены следующие положения для ответа. В настоящее время для обеспечения конкурентоспособности портов необходимо обеспечить, чтобы их надлежащая организация, оснащение и развитие, а также управление осуществлялись компетентными лицами в благоприятных социальных и экологических условиях. Поэтому важно, чтобы должностные лица порта располагали как можно большей технической информацией по этим вопросам. Такие вопросы рассматриваются в ходе многочисленных конференций, организуемых в различных районах мира, а также в статьях, публикуемых в специальных изданиях. Однако этого недостаточно по ряду причин. Техническое содержание этих материалов зачастую представлено в краткой, обобщенной форме и во многих случаях ограничивается простым изложением некоторых принципов. Такие конференции и публикации не всегда доступны для всех, и в частности для наиболее удаленных развивающихся стран или стран, находящихся на переходном этапе, чьи представители не всегда свободно владеют используемыми международными языками. Для устранения подобных проблем ЮНКТАД, по всей видимости, следует продолжить подготовку углубленных исследований, включающих конкретные примеры, переводимых на все языки и получающих широкое распространение. В то же время необходимо тщательно подходить к выбору тем для этих исследований, в связи с чем важное значение приобретают совещания Межправительственной группы ЮНКТАД в области портов для представления предложений Постоянному комитету в отношении разработки программы работы секретариата по данной проблематике. Кроме того, необходимо следить за периодическим обновлением этих публикаций. Следует также подчеркнуть важность продолжения распространения информации об этих исследованиях, в частности в информационном бюллетене ЮНКТАД по вопросам портов и в специальных изданиях.

42. Однако одних "пассивных" методов распространения информации не всегда достаточно для того, чтобы добиться реального улучшения методов организации и управления, что позволило бы портам стать конкурентоспособными. Такие методы должны дополняться "активными" распространением информации, в частности по двум направлениям: расширение сферы охвата информации, с тем чтобы она освещала проводимые дополнительные мероприятия, такие, как подготовка кадров и техническая помощь, которые часто выступают необходимым условием для обеспечения эффективного управления портами и организации их работы; и улучшение распространения и использования информации на местах. На практике, для того чтобы информация была в полной мере эффективной, зачастую требуется обеспечить ее распространение на местах с целью надлежащего представления, приспособления к местным условиям и обсуждения с руководящими работниками портов. Такие обсуждения со специалистами высокого уровня позволяют лучше оценить потребности в информации и при необходимости изменить форму ее представления или охвата. Как правило, это способствует улучшению оценки потребностей и возможностей порта, что позволяет точнее определить программы по совершенствованию работы порта и подготовке кадров, которые могут осуществляться силами самого порта или за счет привлечения внешней помощи.

43. В прошлом секретариат ЮНКТАД приступил к осуществлению двух программ, непосредственно направленных на улучшение распространения информации среди портов, в частности портов развивающихся стран, о возможностях и программах, существующих в различных районах мира в области подготовки кадров, финансовой поддержке и технической помощи. В рамках одной из этих программ - ШИПАССИСТ - осуществлялось обновление и публикация перечня таких возможностей и программ, с помощью которого заинтересованные читатели могли непосредственно связаться с ответственными лицами, чьи координаты указывались в этом перечне. Таким образом, эта программа представляла собой "пассивный" метод распространения информации. После нескольких лет ее осуществление прекратилось, поскольку эта система оказалась слишком громоздкой и заадминистрированной и не отвечала ожиданиям потенциальных пользователей. Другая программа, озаглавленная "Межрегиональные консультанты", включала направление в любую страну, обратившуюся с соответствующей просьбой, эксперта из секретариата ЮНКТАД для изучения положения, существующего в порту, предоставления всей необходимой информации с учетом местных потребностей, предложения технических мер по улучшению существующей ситуации, которые могли бы быть реализованы на месте, и разработки программы технической помощи и подготовки кадров по проблемам, требующим внешней помощи. Первоначально услуги таких консультантов финансировались ПРООН, а затем странами-донорами. Однако впоследствии осуществление этой программы, основанной на "активных" методах распространения информации, было прекращено из-за нехватки финансовых ресурсов, несмотря на то, что полученным результатам была дана прекрасная оценка.

44. Другой интересной инициативой было выделение ресурсов одной из стран (Нидерландами) с целью оказания содействия развивающимся странам в осуществлении рекомендаций, содержащихся в исследованиях ЮНКТАД по вопросам портов. То есть эта программа включала "активные" методы распространения информации. По просьбе секретариат мог направить эксперта ЮНКТАД или консультанта, который выезжал на места и консультировал портовые власти по различным вопросам, освещенным в документах ЮНКТАД и касающимся организации портового хозяйства и управления им. Однако после девяти лет осуществление этой программы было остановлено в связи с прекращением финансирования. В ходе осуществления этой программы также были получены прекрасные результаты при весьма ограниченных расходах, поскольку она не требовала наличия в Женеве экспертов, работающих на полной ставке.

45. Вполне очевидно, что для полного удовлетворения потребностей в информации в таких важных областях, как организация портового хозяйства и управление им, целесообразно продолжить публикацию информационных материалов, используя для этой цели, в частности, информационный бюллетень по вопросам портов, и направление экспертов на места. Однако для обеспечения эффективности таких "активных" методов распространения информации необходимо извлечь уроки из прошлого опыта и создать динамичный, действенный и долгосрочный механизм по осуществлению этой деятельности. Привлечение эксперта для работы на полной ставке в самой организации является оправданным решением с технической точки зрения, однако оно представляется слишком дорогостоящим, чтобы его можно было бы реализовать в нынешних сложных экономических условиях. Решением, которое может считаться удовлетворительным во многих отношениях, является мобилизация взносов стран или портов-доноров в целях направления в развивающуюся страну или страну, находящуюся на переходном этапе, эксперта, выбираемого секретариатом из списка специалистов, представляемого каждой страной или портом-донором. Такой эксперт будет проводить оценку потребностей на местах, предоставлять необходимую информацию, консультировать руководящих работников относительно путей улучшения организации и управления и оказывать им содействие в разработке программ подготовки кадров и технической помощи, обеспечивая при этом соблюдение требований, установленных странами-донорами или финансирующими организациями в этой области. Само собой разумеется, что затем страна самостоятельно примет решение о том, кому поручить осуществление такой технической помощи. Эта схема могла бы быть дополнена мерами, призванными обеспечить уделение приоритетного внимания странам, находящимся в наиболее неблагоприятном положении. Группа, возможно, поддержит данное предложение или сформулирует другие предложения, позволяющие обеспечить лучшее распространение и использование информации.

46. В мандате Группы предусматривается также выяснение мнения специалистов по конкретным темам программы работы, которым Постоянный комитет должен уделить первоочередное внимание. Напомним, что программа работы содержится в документе "Доклад Постоянного комитета по развитию секторов услуг: содействие формированию конкурентоспособных секторов услуг в развивающихся странах - морские перевозки, о работе его первой сессии" (TD/B/39(2)/5 - TD/B/CN.4/13). Часть этой программы, требующая внимательного изучения с целью установления соответствующих приоритетов, содержится в пунктах С.6 и С.7 приложения I. Ниже воспроизводится текст этих пунктов:

Постоянный комитет в области портов:

6. проведет сравнительный анализ состояния портового хозяйства и связанной с этим политики в различных странах с целью определения факторов (включая экономические, коммерческие, финансовые, оперативные, организационные, административные, правовые и экологические аспекты, а также коммерциализацию, приватизацию и дерегулирование), которые могут способствовать совершенствованию управления, повышению эффективности и обеспечению устойчивого развития портов и связанных с ними услуг; по возможности, эта работа будет осуществляться в сотрудничестве с заинтересованными странами и/или международными/региональными ассоциациями портов;
7. должным образом учитывая конкуренцию между портами, проведет оценку потенциальных возможностей расширения регионального сотрудничества и, где это возможно, будет содействовать улучшению обмена

информацией между портами (информационные системы, структуры издержек, статистические системы, правила и т.д.), включая обмен практическим опытом.

47. В программу работы секретариата на 1994 и 1995 годы были включены следующие исследования:

- 1994 год: стратегическая политика в области установления портовых тарифов;
- 1994 год: сравнительный анализ в области приватизации, коммерческих методов управления и дерегулирования в отношении портов;
- 1995 год: возможности расширения регионального сотрудничества в области портов;
- 1995 год: финансовые аспекты управления портами.

Эта программа работы была одобрена. Группа, возможно, пожелает определить другие темы для исследований, которые она сочтет приоритетными и которые могут быть изучены при условии наличия необходимых ресурсов.

B. Программы ЮНКТАД, касающиеся подготовки кадров и технического сотрудничества в области портов

48. Группе было предложено рассмотреть эти программы, оценить их вклад в развитие конкурентоспособных портов и связанных с ними услуг и в этом контексте проанализировать потребности, которые не покрываются различными двусторонними и многосторонними механизмами подготовки кадров, с целью выявления возможных направлений для будущей деятельности ЮНКТАД в данной области.

B1. Программа подготовки кадров

49. С начала 70-х годов ЮНКТАД осуществляет широкую программу подготовки кадров в области портов, используя различные методы обучения, с тем чтобы обеспечить лучшее удовлетворение потребностей развивающихся стран: традиционные семинары с привлечением лекторов, подготовка методологических материалов и учебных программ; подготовка преподавателей и создание или укрепление институтов по подготовке кадров в развивающихся странах, а также организация стажировки. В 1990 году Межправительственная группа экспертов в области портов изучила результаты и рекомендации недавно проведенной оценки этой программы (от 18 апреля 1990 года) и подготовила свои собственные рекомендации, содержащиеся в приложении к докладу о ее работе (TD/B/C.4/377 - TD/B/C.4/AC.7/12). Секретариат использовал эти рекомендации в качестве ориентиров в своей работе в течение последних трех лет. В соответствии с рекомендацией Группы была улучшена координация деятельности ЮНКТАД по подготовке кадров в области портов при обеспечении взаимодополняющего характера основных программ, которыми являются УРП (Улучшение работы портов) и ТРЕЙНМАР, и семинаров и использовании единого учебно-методологического подхода и единого технического содержания, построенного на исследованиях ЮНКТАД по проблемам портов. Следует отметить, что две основные программы, т.е. УРП и ТРЕЙНМАР продолжали функционировать самостоятельно, как это было рекомендовано в ходе всесторонней оценки деятельности по подготовке кадров в 1990 году. Ниже поочередно рассматриваются эти программы ЮНКТАД с указанием основных мероприятий, проведенных в течение последних трех лет.

50. Программа "Улучшение работы портов" (УРП) была ориентирована на совершенствование профессиональной подготовки и информирование руководителей портов высокого уровня по вопросам, соответствующим потребностям развивающихся стран, для которых были получены внебюджетные финансовые средства. Эта программа была разработана и осуществляется в централизованном порядке при осуществлении контроля за тем, чтобы результаты проводимых ЮНКТАД технических исследований находили отражение в организуемых учебных курсах. С другой стороны, секретариат весьма эффективно использует уроки такого распространения информации в своей работе по проведению исследований и анализа. Были подготовлены комплексные пакеты учебных программ, содержащие методологические материалы, необходимые для организации курсов. Курсы организуются сотрудниками секретариата или консультантами высокого уровня с участием специально подготовленных для этого инструкторов. Так, благодаря щедрой финансовой поддержке со стороны Нидерландов, был подготовлен новый курс, озаглавленный "Стратегическая политика в области установления портовых тарифов". Впервые он был организован в конце 1992 года в Египте, Индии и Бангкоке в сотрудничестве с экономическими комиссиями для Западной Азии и для Азии и Тихого океана. Еще один аналогичный курс был подготовлен в 1992 году в рамках региональной программы ПРООН для Африки. Этот курс, посвященный "проблемам создания портов третьего поколения", впервые был организован в Гане. В качестве примеров мероприятий по подготовке кадров высокого уровня можно привести два семинара, которые будут организованы незадолго до предстоящего совещания Группы экспертов и посвящены вопросам маркетинга портовых услуг и ЭОД.

51. В соответствии с рекомендациями, сделанными на совещании Группы экспертов в 1990 году, программа ТРЕЙНМАР была ориентирована на подготовку кадров среднего и низшего звена, и в ней акцент был сделан на проблемы портов на местном уровне и проведение децентрализованных мероприятий по подготовке кадров, организуемых учебными центрами, создаваемыми и укрепляемыми с этой целью. Кроме того, в рамках ТРЕЙНМАР предпринимаются усилия по развитию весьма плодотворного сотрудничества между учебными центрами (обмен преподавателями, методологическими материалами и т.д.). Региональные учебные сети создаются и координируются при содействии центральной группы специалистов, находящейся в Женеве. В начале 1993 года с программой ТРЕЙНМАР было связано 22 центра, осуществляющих подготовку кадров в области портов. Ниже приводится полный перечень учебных курсов в рамках программ УРП и ТРЕЙНМАР:

<u>Условное обозначение</u>	<u>Название</u>	<u>Продолжительность (в неделях)</u>	<u>Языки</u> Ар. К А Ф И П
<u>Семинары и курсы по вопросам общей политики</u>			
IRP-2	Развитие контейнерных терминалов	1	X X X
IRP-3	Портовое оборудование: политика, управление и техническое обслуживание	1	X X
IRP-4	Стратегическая политика в области установления портовых тарифов	1	X
	Проблемы создания портов третьего поколения	1	X X

<u>Условное обозначение</u>	<u>Название</u>	<u>Продолжительность (в неделях)</u>	<u>Языки</u>					
			Ар.	К	А	Ф	И	П
<u>Семинары и курсы ТРЕЙНМАР</u>								
IPP-1	Управление обработкой генеральных грузов	4	X	X	X	X	X	X
T2.1	Планирование работы порта	4	X		X	X	X	
T2.2	Подготовка работников управленческого звена по вопросам портовых операций	4			X	X	X	X
T2.3	Порт и его пользователи	1			X	X	X	
T2.4	Управление обработкой генеральных грузов в рамках портового участка	2			X			
T2.6	Управление работой контейнерного терминала	3	X		X	X	X	X
T2.7	Административные вопросы работы порта для среднего управленческого звена	4			X			
T2.8	Анализ хозяйственной деятельности и управление портом	2	X		X	X		
T2.9	Управление техническим обслуживанием оборудования	2	X		X	X	X	
T2.10	Хранение и складирование грузов	2			X			
T2.11	Управление работой малых портов	1			X	X		
T2.12	Применение средств обработки информации в портах	2			X			
T2.13	Совершенствование управления работой портов	2			X	X		
T2.14	Сбор и обработка статистических данных о работе портов	2			X			
T2.15	Статистические данные и показатели эффективности работы портов	2			X			
T2.16	Управление субподрядными работами	2			X	X		
T2.17	Ценообразование в портах	1			X			
T2.18	Управление снабжением запасными частями	1			X	X		



52. Было организовано несколько краткосрочных курсов стажировки, в частности в рамках программы ДЖОБМАР, которая призвана содействовать установлению связей между портами, предлагающими возможности по организации стажировки специалистов, и портами, намеревающимися направить своих стажеров для прохождения соответствующей подготовки. Однако это направление подготовки кадров сокращается в связи с увеличением сложностей в изыскании необходимых финансовых ресурсов.

53. Благодаря финансовой поддержке, оказанной странами-донорами, секретариат организовал несколько традиционных семинаров. В порту Антверпен ежегодно проводится трехнедельный семинар по вопросам управления контейнерным терминалом, в котором принимают участие около 15 слушателей. Этот семинар организуется в сотрудничестве с Инженерно-консультативной службой антверпенского порта (АПЕК) и проводится попеременно на английском и французском языках. Правительство Бельгии оказывает финансовую поддержку проведению этого мероприятия, финансируя расходы по его организации и по проживанию участников в гостинице с двухразовым питанием, проезд которых должен финансироваться их соответствующими странами. Аналогичный семинар с такой же формой финансирования был организован впервые в мае 1993 года в порту Гент (Бельгия) и был посвящен вопросам маркетинга портовых услуг (новая коммерческая роль портов). 19 участников из 15 стран были выбраны секретариатом среди 35 кандидатов, выразивших желание принять участие в семинаре. Такой же семинар будет проведен на французском языке в 1994 году после завершения перевода соответствующих учебных материалов. Следует отметить большое внимание, уделяемое подготовке этих учебных мероприятий и проявляющееся в разработке пособий для участников и инструкторов, а также необходимых вспомогательных аудиовизуальных средств. Подобный подход позволяет гарантировать достижение целей, поставленных перед семинарами. Секретариат оказывает также содействие в проведении других семинаров, организуемых портовыми властями или учреждениями по подготовке кадров. Таким примером может служить семинар, организованный портом Гавр по финансовым вопросам в деятельности портов.

54. Группа экспертов и, в частности, делегации развивающихся стран, возможно, выскажут свое мнение о вкладе этих мероприятий по подготовке кадров в развитие конкурентоспособных портов и связанных с ними услуг. Ей было также предложено оценить потребности, которые не покрываются различными двусторонними и многосторонними механизмами подготовки кадров. Секретариату не известно о том, чтобы в последнее время проводилась оценка, в частности с количественной точки зрения, существующих потребностей, что при сравнении с имеющимися возможностями по подготовке кадров помогло бы выявить области, где такие потребности не удовлетворяются надлежащим образом. В конце 70-х годов при финансовой поддержке ПРООН секретариат ЮНКТАД провел подобную количественную и качественную оценку потребностей по всем развивающимся странам в целом. Полученные результаты привели к созданию программы ТРЕЙНМАР с целью восполнения выявленных в ходе оценки значительных пробелов в подготовке кадров. Группа, возможно, рассмотрит вопрос об обновлении такого исследования по общей оценке существующих потребностей с количественной и качественной точек зрения, ограничив его сектором портов. В связи с отсутствием информации количественного характера Группа, возможно, выскажет мнение о качественных аспектах подготовки кадров в области портов, определив приоритетные темы, по которым, по ее мнению, имеются пробелы в подготовке кадров, что позволило бы уделить им первоочередное внимание в рамках предстоящих учебных мероприятий (семинаров и т.д.). Она, возможно, также изучит существующие потребности в организации стажировки и последующей подготовки лиц, имеющих высшее

образование или диплом, что должно позволить молодым специалистам или руководителям среднего звена дополнить свое образование по вопросам, касающимся работы порта, и получить возможности для продвижения по службе.

## B2. Программа технического сотрудничества

55. Программа технического сотрудничества ЮНКТАД в области портов финансируется Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), странами-донорами и в некоторых случаях самими странами-бенефициарами. Она включает национальные, региональные и межрегиональные "проекты". В течение последних трех лет ЮНКТАД осуществляла только национальные и региональные проекты либо самостоятельно, либо совместно с другими организациями, и в частности с ИМО и МОТ. Однако число этих проектов существенно сократилось, по всей видимости, в связи с прекращением - из-за отсутствия финансирования - деятельности работавших на международном уровне или в отдельных секторах консультантов по вопросам портов, которые посещали страны, информировали их о возможностях технического сотрудничества и оказывали помощь в оценке существующих потребностей и подготовке предложений по проектам, отвечающих требованиям финансирующих организаций. Кроме того, существуют проекты, сфера охвата и цели которых существенно выходят за рамки портового хозяйства. Таким примером является программа АКИС (система предварительного уведомления о передвижении грузов). Эта система была создана на основных транзитных коридорах, начинающихся (или заканчивающихся) в портах африканских стран, расположенных к югу от Сахары. Цель АКИС заключается в повышении скорости и эффективности перевозок грузов по транзитным коридорам за счет улучшения потока информации (и управления им). В рамках программы АКИС с этой целью в портах некоторых африканских стран были созданы системы автоматизированной обработки информации. В других регионах также планируется создать АКИС.

56. В течение последних трех лет наиболее крупной региональной программой, вероятно, была программа "Развитие людских ресурсов и институциональных структур в транспортном секторе африканских стран, расположенных к югу от Сахары" (RAF/89/028). Эта программа уже была представлена Группе экспертов в 1990 году и вызвала определенный интерес. Она осуществляется семью организациями Организации Объединенных Наций (ЭКА, МСЭ, ИКАО, ИМО, МОТ, Всемирным банком и ЮНКТАД) под руководством ПРООН (его Регионального бюро для Африки). На ЮНКТАД была возложена работа в области портов и смешанных перевозок. Различные организации провели на местах тщательное изучение (посредством целевых исследований) факторов, препятствующих нормальному функционированию транспортного сектора африканских стран или оказывающих положительное воздействие. Результаты проведенных исследований были сопоставлены, что позволило выявить ряд таких факторов, и в частности факторов, отрицательно сказывающихся на эффективности транспортного сектора. Полученные результаты были представлены на рассмотрение высокопоставленным должностным лицам африканских стран, и в настоящее время с учетом высказанных замечаний и проведенных обсуждений разрабатывается второй этап проекта, предполагающий осуществление конкретных мер, вытекающих из уроков, полученных в ходе реализации первого этапа, продолжавшегося в течение более чем двух лет и завершившегося в 1992 году. Следует отметить, что в отношении второго этапа, который должен начаться в 1993 году, ЮНКТАД и ИМО выступили с совместным предложением об организации программы, охватывающей весь сектор, включая порты и морские перевозки.

57. На национальном уровне проекты по оказанию технической помощи в вопросах организации и развития деятельности портов и управления ими либо только были разработаны (например, в Кабо-Верде и на Гаити), либо начали осуществляться (например, в Танзании), либо были завершены (например, в Кот-д'Ивуаре). Как правило, эти проекты финансировались ПРООН. В среднем секция портов занимается одновременно 5-10 проектами технической помощи, причем здесь учитываются как уже достаточно проработанные предложения по проектам, так и осуществляющиеся проекты. Несколько лет назад количество проектов было больше. Основная причина подобного сокращения, по всей видимости, заключается в уменьшении финансовых ресурсов, направляемых по линии технического сотрудничества на осуществление программ в области транспорта в целом и портов в частности, а также в прекращении деятельности межрегиональных консультантов по вопросам портов, выступавших поистине проводниками идей ЮНКТАД на местах. Группа, возможно, изучит сложившееся положение в целях изыскания необходимых ресурсов для финансирования миссий по оценке существующих потребностей и оказанию помощи в разработке программ технического сотрудничества, как уже отмечалось выше в пункте 53.

58. Среди национальных проектов следует упомянуть деятельность, осуществляемую секцией портов в целях оказания содействия в восстановлении и эксплуатации порта Могадишо в Сомали. В рамках финансировавшейся ПРООН миссии по оценке существующих потребностей на место были направлены сотрудник секции и консультант. По результатам миссии было подготовлено предложение по оказанию предварительной помощи. Эта помощь включает направление на место группы в составе шести экспертов из другого порта, которые должны будут принять неотложные меры по налаживанию работы, создать новую организационную структуру и администрацию порта, обеспечить его функционирование и подготовить себе замену. На момент написания настоящего доклада (май 1993 года) это предложение только что получило одобрение, и уже осуществляется набор группы экспертов в области портов, в частности из Индии, руководство которой любезно согласилось предоставить специалистов.

-----