УДК 347.79(477)

Л. В. Бикова, ст. викл.

Одеська державна морська академія,
кафедра адміністративного та кримінального права,
вул. Дідріхсона, 8, Одеса, 65029, Україна

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МОРСЬКИМИ ПОРТАМИ В УКРАЇНИ

Досліджено проблеми управління морськими портами з урахуванням функціональних принципів організації роботи портів, а також питання їх правової регламентації. Аргументується необхідність відокремлення адміністративних і господарських функцій управління для підвищення ефективності роботи порту.

Ключові слова: морський порт, управління, морський транспорт, адміністрація, судно, капітан порту.

Система морського транспорту України — це підприємства морського транспорту, які здійснюють перевезення пасажирів і вантажу; порти, пристані, судна, судноремонтні заводи, морські шляхи сполучення, крім цього — підприємства зв'язку; промислові, торгові, будівельні й постачальні підприємства, учбові установи, заклади охорони здоров'я, науково-дослідні і проектно-конструкторські організації та інші підприємства різної форми власності, які забезпечують роботу морського транспорту.

Як бачимо, морський транспорт — досить розгалужена система, і для її ефективного функціонування потрібна така ж система управління.

Державне управління в сфері транспорту персоніфіковане, уніфіковане й розподілене між спеціальними органами управління відповідно до їх компетенції. На законодавчому рівні управління цією сферою здійснюється згідно з Законом України "Про транспорт", Кодексу торговельного мореплавства України, Положення про Державний департамент морського і річкового транспорту України (в недалекому минулому — Укрморрічфлот), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №584 від 30 березня 2000 р., в якому закріплені задачі, функції та права даного органу виконавчої влади.

Так, згідно з ст. 4 Закону України "Про транспорт", державне управління в сфері транспорту здійснює Міністерство транспорту України, а також місцеві Ради народних депутатів та інші спеціально уповноважені на це органи [1, 446].

Порт та його адміністрацію також відносять до безпосереднього органу управління в сфері морського транспорту. На території України існують торговельні, рибні та інші спеціалізовані морські порти. Найвідоміші з них — це Бердянський, Білгород-Днестровський, Євпаторійський, Ізмаїльський, Іллічівський, Южний, Керченський, Маріупольський, Миколаївський, Одеський, Ренійський, Севастопольський, Скадовський, Усть-Дунайський, Феодосійський, Херсонський, Ялтинський та ін.

Правовий статус морського порту закріплено в Кодексі торговельного мореплавства (далі КТМ) у ст. 73, де визначено, що морський порт є державним транспортним підприємством, призначеним для обслуговування суден, пасажирів та вантажів на відведених порту території й акваторії, а також перевезення вантажів та пасажирів на належних порту суднах [2,349].

Треба сказати, що до сьогоднішнього дня КТМ є майже єдиним універсальним законодавчим документом, який регулює сферу торгового судноплавства Украї-

ни — цю надзвичайно складну, за юридичним змістом, діяльність. В інших галузях економіки прийнято десятки законодавчих актів, а торговельне мореплавство і судноплавство не одержали аналогічної законодавчої підтримки.

Часом зміни міжнародних норм, стандартів і правил роблять обов'язковими зміну національного морського законодавства. Так, наприклад, вступ у силу Міжнародного кодексу управління безпекою мореплавства викликав необхідність внесення багатьох змін у Кодекс торговельного мореплавства України. Вже через рік після прийняття КТМ стало зрозуміло, що його слід доробити і переглянути. Кодекс створювався у 1994 році на базі союзного документа, спирався на положення безумовно правильні тільки в умовах тотального державного управління і державної власності. Суб'єкти господарської діяльності, поставлені на службу державній машині, використовуючи важелі державного впливу, виконували за державу значну кількість функцій. Наприклад, морські пароплавства не тільки перевозили вантажі, але й керували державними підприємствами (портами, аварійно-рятувальними службами, днопоглиблювальними підприємствами і т. д.). На служби й інспекції пароплавств і портів покладалися функції державного нагляду за безпекою мореплавства, протипожежною й екологічною безпекою. До складу підприємств входили державні кваліфікаційні комісії плавскладу і центри його підготовки і перепідготовки. Інакше кажучи, більша частина функцій морської адміністрації безпосередньо виконувалася судноплавними компаніями і портами.

Ситуація, що склалася в 90-ті роки, змушувала по-новому глянути на багато постулатів, закладених у КТМ. Практичне застосування кодексу не викликало, на жаль, і досі не викликає ентузіазму у безпосередніх користувачів.

Будь-який працівник виробництва, наприклад, особливо на транспорті, знає, як негативно впливає на результат роботи ситуація багатовладдя чи безвладдя. Наш КТМ цю ситуацію доводить майже до абсурду: державний нагляд за безпекою мореплавства покладено відразу на два відомства. Фактично в Україні відповідно до законодавства повинно бути дві морські портові адміністрації — одна для морського транспорту, інша — для флоту рибної промисловості (але це поняття взагалі не має правового визначення). При під'їзді до рибного порту можна зустріти оголошення про те, що порт чекає для переробки будь-які види вантажів. Хто перевіряє їх на безпеку мореплавства — капітан рибного порту?..

Ще один бік питання — нормативно-регулюючий. Справа в тому, що дія КТМ переноситься, найчастіше автоматично, і на судноплавство внутрішніми водяними шляхами. Це стає можливим завдяки тому, що флот в Україні дуже слабкий і працює він у змішаному варіанті при відсутності Кодексу внутрішнього водного транспорту.

Багато портів, що знаходяться в устях рік, але вважаються морськими, так само портів річкових, але винесених досить близько до моря (наприклад, Миколаївський морський і річковий порти, Херсонський порт). Для судна, яке зайшло в порт для вантажних робіт, ці розходження не мають ніякого вирішального значення, але вони існують; і з юридичної точки зору; їх ототожнювати неможливо. Специфіка внутрішнього водного транспорту досить сильна, насамперед, у нормах і стандартах безпеки плавання. І відсутність прямих законодавчих норм викликає труднощі при спробах відрегулювати самі актуальні питання на підзаконному рівні (правила плавання на внутрішніх водних шляхах, правила користування і реєстрації маломірних і річкових суден, механізм забезпечення зв'зку й аварійних процедур на ріках) [3, 46].

Оцінюючи економічне становище в сфері водного транспорту, де раніше господарював флот, а порти та судноремонтні заводи відігравали обслуговуючу функцію, треба визнати, що зараз ситуація кардинально змінилася. Національного флоту майже немає. Його треба будувати, а це сьогодні завдання не з легких, бо для вирішення цього питання потрібна державна програма та великі фінансові ресурси,

яких Україна поки що не має. Та одиним з варіантів розв'язання цієї проблеми міг би стати розвиток портів як пунктів перевалки передусім транзитних вантажів з Європи в Азію і, навпаки — з Азії в Європу, котрі й повинні заповнити Євро-Азійські транспортні коридори вже на початку цього тисячоліття.

За різними оцінками експертів, транзитний вантажопотік України у випадку її інтеграції в Євро-Азійську транспортну систему може складати від 150 до 250 млн. тонн на рік, з яких приблизно 60-65% буде освоюватися з участю морського транспорту, а в його складі — і портів. Подібна стратегічна перспектива дарує надію, але разом з тим потребує рішучих дій для своєї реалізації з використанням усіх доступних можливостей. Треба сказати, що цим шляхом уже пішли українські порти, поклавшись на свої резерви й поєднавши їх з притягненням іноземних інвестицій у різних формах. Це дає відчутні результати, особливо, наприклад, — в Одеському, Іллічівському та Южному портах, які впевнено вирішують не тільки свої проблеми, але й працюють на оздоровлення економіки України.

Згідно КТМ, на території порту можуть діяти підприємства та організації всіх форм власності, метою та видом діяльності яких є обслуговування суден, пасажирів, вантажів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Порт не має права заважати діяльності цих підприємств і організацій на території порту, а також втручатися в їхню господарську діяльність, за винятком випадків, передбачених законодавством України, установчими документами цих підприємств і організацій.

Але сама структура портів здебільшого зберігає атрибути державного монополізму, що заважає можливостям швидкого пристосування до змінної кон'юнктури ринку, розвитку тих недержавних підприємств, які взяли на себе деякі функції порту. Отже, можна сказати: виникає потреба в зміні організаційно-правової структури системи управління портами.

Ще в 1997 р. інститут "Чорноморніпроект" та Український науково-дослідний інститут морського флоту розробили Програму стабілізації і розвитку морських портів України до 2005 року, запропонували Концепцію розвитку морських портів до 2010 р. В цих документах розглядалася проблема зміни системи управління морськими портами. А конкретно, йшлося про організацію морських адміністрацій портів — МАП (на жаль, потім ця ідея підтримки не знайшла), які мали б взяти на себе функції по управлінню державним майном, що не підлягає приватизації, а також контроль, координацію і регулювання діяльності комерційних структур на території порту. Адміністраціям передається майно порту на правах повного господарського ведення, а також усі джерела його фінансування, в тому числі портові збори і виплати. В результаті таких перетворень у портах відбувається розподіл адміністративних та господарських функцій, що дозволяє повною мірою застосовувати ринкові механізми. Адміністрація порту передає в оренду стивідорним, транспортно-експедиційним, агентським та іншим структурам, що працюють в порту, виробничі потужності, необхідні для здійснення ними своїх функцій, та створює умови для їх ефективного використання.

Таким чином, адміністрація порту не тільки організовує його роботу в цілому, але й здійснює контрольні державні функції, використовуючи для цього як свої адміністративні права, так і економічні ринкові засоби (цінова політика, механізм орендних договорів і т. ін.) [5, 6]. Інакше кажучи, для того щоб у повній мірі задіяти ринкові механізми для підвищення ефективності роботи порту, необхідно відокремити основні адміністративні і господарські функції. До адміністративних віднести: управління державною власністю та нагляд за безпекою мореплавства і додержанням законів, правил, міжнародних угод у сфері торгового мореплавства, а до господарських функцій — обслуговування суден, вантажів, пасажирів. Адміністративні функції повинна виконувати державна організація, а господарські — комерційні підприємства порту. Крім цього, портові адміністрації повинні будуть роз-

робляти і здійснювати інвестиційну політику, реалізовувати програми реконструкції та будівництва портових об'єктів, упровадження нових технологій тощо. Зараз, у реальному житті, такі альянси, як "порт-комерційна фірма" існують, але що є правовою основою їх існування, тільки договір про сумісну діяльність?

Досить привабливою стала ідея створення, зокрема на території Одеського порту, спеціальної (вільної) зовнішньоторгової економічної зони (далі СЕЗ) *порто-франко*. Такого типу зони формуються для активізації зовнішньої торгівлі (імпорт, експорт, транзит, надання митних пільг, послуг по перевантаженню та зберіганню вантажу, арендуванню складів, приміщень для проведення виставок і т. ін.). На території зони *порто-франко* втановлюється спеціальний податковий режим для господарюючих суб'єктів, згідно з яким вони на три роки звільняються від податку на прибуток, одержаного від реалізації інвестиційного проекту, а наступні три роки — сплачують його в 50% розмірі. Кошти, що надходять в іноземній валюті, звільняються від обов'язкового продажу. На кордонах СЕЗ вводиться режим спеціальної митної зони [4, 34].

Звісно, що створення СЕЗ — це позитивний досвід на шляху розвитку економіки порту, але знову ж, — регламентація її правового положення існує в локальному нормативно-правовому акті, який стосується тільки СЕЗ — це Закон України "Про вільну економічну зону *Порто-франко* на території Одеського морського торгового порту".

Реформування портів повинно спиратися на тверду нормативно-правову базу державного значення. У зв'язку з чим програмою передбачені напрацювання та впровадження основного нормативного акту, регулюючого всі сфери діяльності портів, — Закону "Про морські порти". Необхідність в прийнятті такого закону з'явилася ще й тому, що КТМ — документ, регулюючий діяльність морських портів України, регулює, проте, не всі сфери діяльності морських портів. Законодавчо неврегульованими залишились насамперед управління портами, права портів, їх взаємовідносини з комерційними структурами, діючими на території порту та ще цілий ряд спеціальних питань.

Питання, що викликало великі суперечки, — правовий статус капітана порту і організація державного нагляду за безпекою мореплавства. Треба зазначити, що це — одне з болючих питань, повне і правильне розв'язання якого не може бути знайдено в обхід КТМ. Адже відповідно до КТМ та Положення про Держпортнаглядову інспекцію капітан порту та інспекція Держпортнагляду входять до складу порту. Аналогію такому положенню відшукати досить важко: це все одно що, наприклад, інспектора митниці зарахувати в штат брокерської організації, а податкового інспектора — до відділу комерційної фірми.

Вірність дорученій справі і державне мислення наших капітанів портів заслуговують на повагу, але лихо в тому, що найвищі життєві установи не витримують постійного довгострокового економічного тиску. Можна навести простий приклад: при перевірці одного з морських портів з'ясувалося, що судно, відпущене капітаном порту (тільки він дає остаточний дозвіл на вихід у море), не зовсім, м'яко кажучи, відповідало міжнародним вимогам по безпеці мореплавства. На питання про причини капітан порту відповів чесно: "Судно, яке було відпущено, належить порту, і якщо я його не відпускатиму — не буде фрахту, а якщо не буде фрахту, то не буде й зарплати, у тому числі в мене і в моїх інспекторів".

У відомій резолюції ІМО про контроль держави порту, на яку зараз так часто посилаються, прямо сказано, що інспектор не повинен мати ніякого службового відношення до судновласника, класифікаційного суспільства і до порту, в якому він перевіряє судно. Бо виконання його обов'язків пов'язане зі збереженням людського життя.

До недавнього часу в процесі реформування державного управління ряд міністерських структур наполягали на виділенні зі складу порту Інспекції портово-

го нагляду на чолі з капітаном порту. Укрморрічфлот запропонував ввести посаду комісара порту, який би звітував безпосередньо перед Держфлотінспекцією, обминаючи керівництво флоту та приймав би рішення про випуск судна в море у відповідності з міжнародними угодами.

У начальника порту, який є господарським керівником, згідно з проектом закону "Про морські порти України", мали бути найширші права, в тому числі й ті, що переходили до нього від Фонду держмайна. Працювати він мав на основі контракту, укладеного з Міністерством транспорту, яке делегувало б йому повноваження по управлінню державним підприємством[6, 6-7].

Програмою стабілізації та розвитку морських портів України до 2005 року, про яку вже йшлося, була передбачена розробка підзаконних нормативних актів, регламентуючих окремі сфери діяльності портів (статут порту, обов'язкові постанови по морському торговому порту, положення про Інспекцію технічного нагляду ІТН, капітана порту, державну лоцманську службу і т. ін.).

Отже, створення цілісного вантажо-розвантажувального майнового комплексу підприємств недержавної форми власності, який би був достатньо самостійним і незалежним від державних підприємств (портів) залишається відкритим. Для створення нових правових інструментів його регулювання необхідно мати план реалізації того правового механізму, який загалом, тільки передбачений законодавством, але ще далекий від практичного втілення в життя.

Думаємо, що без зваженої протекціоністської політики держави в сфері морського транспорту та наявності висококваліфікованого персоналу в центральному апараті управління, який би вміло координував та допомагав у розв'язанні методологічних, організаційних, правових, кадрових та фінансових проблем галузі, неможливо сподіватися на швидше вирішення існуючих проблем.

Але розраховувати тільки на підтримку держави в цьому питанні було б стратегічно не вірно бо зараз йде становлення диктатури економічних законів, а порти належать до великих і, головне, економічно стабільних підприємств, які регулярно сплачують податки в казну держави. Отже, для того, щоб вони й надалі успішно функціонували і розвивались, треба насамперед навести порядок в їх організаційно-правовій системі управління і головне, — відокремити адміністративні функції від господарських та прийняти нормативний акт державного значення, який би чітко регламентував правове положення суб'єктів управління портом. Це може бути вже не раз обговорюваний Закон України "Про порти".

Література

1. О транспорте: Закон Украины от 10 ноября 1994 г. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — №51. — С. 1303-1315

2. Кодекс торгового мореплавания Украины // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — №47-52. — С. 925-1029.

3. Роботнев В. К новой редакции КТМ // Порты Украины. — 2000. — №5. — С. 46-47.

4. Павлюк Н. П. Пути развития Одесского порта // Судоходство. –1999. — №12. — С. 33- 34.

5. Нунупаров С. Порты в "Программе стабилизациии развития морского и речного транспорта Украины"// Порты Украины. — 1998. — №2. — С. 6-8.

6. Ильницкий К. Закон о морских портах на подходе. Интервью с начальником отдела УкрНИИМФа А. И. Соколовым // Порты Украины. — 2000. — №1. — С. 6-8.

Л. В. Быкова

Одесская государственная морская академия,
кафедра административного и криминального права,
ул. Дидрихсона, 8, Одесса, 65029, Украина

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МОРСКИМИ ПОРТАМИ В УКРАИНЕ

РЕЗЮМЕ

При анализе проблемных вопросов, существующих в системе управления портом, пришли к выводу о необходимости разделения административных и хозяйственных функций между субъектами управления и закрепления их четкого административно-правового положения на законодательном уровне.

Ключевые слова: морской порт, управление, морской транспорт, администрация, судно, капитан порта.