УДК 347.791.3

Л. В. Бикова, ст. викл.

Одеська національна морська академія,
кафедра адміністративного і кримінального права,
вул. Дідріхсона, 8, Одесса, 65029, Україна

ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МОРСЬКИМ ПОРТОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Розглянуто актуальні питаня організації і реформування системи органів державного управління в морській сфері; виявлено фактори, що гальмують її остаточне визначення.

Ключові слова: органи державного управління, система, морський транспорт, порт, організація діяльності, проект, реформування.

В українській науці адміністративного права велика увага приділяється організації і функціонуванню органів державного управління. За роки незалежності в Україні сформувалась певна система міністерств як органів центральної виконавчої влади, призваних виконувати функції державного управління у відповідних галузях. Навіть поверховий її аналіз свідчить, що вона досить не стабільна. Неодноразові і не завжди потрібні об'єднання, роз'єднання, ліквідація або створення нових міністерств, реорганізація їх у державні комітети і навпаки дають підстави вважати, що в нашій державі, незважаючи на продовження здійснення адміністративної реформи, поки немає чіткої програми вдосконалення системи управління органів виконавчої влади. В зв'язку з цим *метою даного дослідження буде спроба узагальнити вже накопичений досвід управління морською галуззю з тим, щоб мати змогу чітко виділити задовільні його сторони, критично оцінити негативні і запропонувати інші підходи до вирішення ситуації, що склалася.*

Причинами ослаблення скоординованого управління морською галуззю в нашій країні є не тільки недосконалість регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади, але й відсутність нормативного закріплення їх статусу й організаційно-правових форм діяльності на законодавчому рівні. Як наслідок, у сфері морського транспорту спостерігається досить часте перепідпорядкування підприємств, особливо портових. Очевидно, що сьогодні є необхідним створення механізму правового регулювання функціонування органів виконавчої влади і пошук адекватних життєвим реаліям засобів управління. Цією проблемою в Україні займаються науково-дослідні інститути: Інститут законодавства ВРУ, Інститут держави та права ім. В. М. Корецького; фахівці та вчені, серед яких В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Е. В. Додін, В. В. Копейчиков, А. В. Омельченко, М. П. Орзіх, Ю. С. Шемшученко та багато інших.

Оскільки реформування галузевих міністерств повинно здійснюватися з урахуванням проблем приватизації, корпоратизації і переходу на самоврядування залишених у власності держави підприємств виробничої і соціальної сфери, то буде доцільним ознайомлення з досвідом фахівців-практиків морської сфери: А. Лесника, Г. Скворцова, В. Касапчука, О. Степанова та ін.

Державний департамент морського і річкового транспорту (далі Укрморрічфлот) як орган центрального управління морським і річковим транспортом за роки незалежності шість разів потерпав реорганізацію і змінював назву. Нарешті він є структурним підрозділом Міністерства транспорту й зв'язку (далі Мінтрансзв'язку), яке також нещодавно змінило свою назву, об'єднавшись з Державним коміте-

© Л. В. Бикова, 2005

том зв'язку і інформатизації (на підставі Указу Президента Україны від 16. 07. 04 "Про утворення Міністерства транспорту і зв'язку України") [1]. Зараз Укрморрічфлот не має необхідних повноважень для здійснення ефективного керівництва службами і підприємствами своєї галузі, які багато у чому підпорядковуються не тільки йому. Це, в свою чергу, негативно впливає на безпосередній аппарат управління портом, який здійснює адміністративно-господарські функції.

На практиці безпосередній апарат управління портом прийнято називати адміністрацією порту, що і відповідає статусу порта-підприємства, але нормативно це поняття в нашому законодавстві поки що не закріплено. Вперше термін "адміністрація порту" у вітчизняному правовому полі з'явився в 1967 році, з моменту ратифікації Міжнародної конвенції з полегшення міжнародного морського мореплавства 1965 року [2, 89]. Україна є учасницею цієї конвенції.

У 2002 році колегія Мінтрансу України на своєму засіданні розглянула і підтримала "Програму соціально-економічного розвитку морських торгових портів України до 2010 року". Програма описувала варіант структурних змін в портах, який повинен сприяти створенню державних адміністрацій морських портів. Передбачалось, що адміністрації будуть виконувати тільки державно-правові функції щодо нагляду за мореплавством і щодо управління майном порту.

Основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні передбачають "перехід до використання функціонального принципа створення міністерств у поєднанні з галузевим принципом у тому випадку, якщо це обумовлено специфікою відповідних секторів державного управління і поточним станом соціально-економічного розвитку держави" [3].

Мінтрансзв'язку України — це багатогалузеве міністерство. Реалізація поєднання вказаних принципів, з оглядом на специфіку транспортних галузей, було б оптимальним варіантом: функціональний принцип побудови міністерства повинен поєднуватися з галузевим принципом побудови органів державного управління окремими видами транспорту. В цьому випадку забезпечуватиметься можливість реалізації загальних основ державної політики у сфері управління транспортним комплексом.

Проаналізуємо ситуацію, що склалася з формуванням системи апарату управління портом, де порт виступає як об'єкт управління морським транспортом.

Президент у своєму зверненні до Верховної Ради "Європейський вибір: концептуальні принципи стратегії економічного і соціального розвитку України на 2007—2011 роки" визначив транспортну політику України однією з пріоритетних. У зв'язку з цим Мінтрансзв'язку поставив задачу перед українськими вченими розробити проект нової Програми вдосконалення управління і розвитку морського портового господарства України, метою якої є визначення напрямків дій, необхідних для органічного і прискореного розвитку портового господарства України на період до 2012 року. Олександр Лесник, директор галузевого науково-дослідницького інституту морського флоту (УкрНДІМФ), зазначає, що проект програми вже розроблено УкрНДІМФом сумісно з ЧерноморНДІпроект, іншими спеціалістами-вченими та практиками. Серед заходів для посилення державного централізованого управління програма передбачила формування єдиної тарифної політики з пріоритетами загальносистемного ефекту роботи портового господарства країни. [4, 10-11].

У відповідності з діючим законодавством в Україні визначено єдиний урядовий орган державного управління в галузі водного транспорту — Державний департамент морського і річкового транспорту (Укрморрічфлот). Та крім нього, є ряд установ, створених у галузі на підставі постанов Кабінету Міністрів України та наказів Мінтрансзв'язку і підлеглих Мінтрансзв'язку України. Серед них:

– Інспекція Головного державного регістратора флоту. Створена наказом Мінтрансу від 20. 10. 1997 №369 з метою виконання постанови Кабінету міністрів

України від 26. 09. 1997 №1069 "Про затвердження порядку ведення Державного судового реєстру України і Судової книги України". Утримується за рахунок плати, яка збирається за виконання державних функцій, в тому числі за видачу судових документів.

– Інспекція з питань підготовки і дипломування моряків — це державна організація, виконуюча функції реєстраційно-дозвільної установи. Утримується за рахунок надходжень за виконання державних функцій.

– Реєстр судноплавства України. Створений постановою Кабміну від 08. 06. 1998 №814 "Про вдосконалення технічного, класифікаційного і судохідного нагляду на морському и річковому транспорті" є національним класифікаційним товариством, яке здійснює технічний нагляд і проводить класифікацію морських і річних торгових суден. Заснований на державній власності, належить до сфери управління Мінтрансзв'язку і має статус державного підприємства на основі госпрозрахунку.

– Головна державна інспекція України з безпеки судноплавства (Держфлотінспекція України). Створена "для здійснення державного нагляду за безпекою судноплавства на морському і річному транспорті". (Постанова Кабміну від 30. 12. 1998 №2098).

– Державне об'єднання "Укрморпорт" (було створене у порядку експерименту наказом Міністерства транспорту від 27. 12. 2002 №933 "з метою координації господарської діяльності підриємств, які входять до його складу; забезпечення належних умов їх функціонування; розвиток матеріально-технічної бази підприємств"). Фактично ДО "Укрморпорт", яке до недавнього часу підпорядковувалося Мінтрансу повз Укрморрічфлот, звільнило Укрморрічфлот від здійснення господарських функцій щодо портового господарства, тобто від впливу на фінансову, тарифну і технічну політику в портах. Вищезгаданою Програмою вдосконалення управління і розвитку морського портового господарства України передбачається розробити і закласти систему ефективного використання кошт, які надходять від клієнтури портів за надані послуги, а також створити в ДО "Укрморпорт" централізовані фонди — Фонд розвитку (інвестування), Стабілізаційний фонд, Фонд науково-технічних розробок і стратегічних досліджень та ін. [4,12]. Як бачимо, ДО "Укрморпорт" заплановано розширити, а не навпаки — повернути його функції Укрморрічфлоту, до компетенції якого і відноситься здійснення тих завдань, які зараз виконує Укрморпорт.

За такої системи органів управління морським транспортом, у тому числі портами в Україні, неможливо виробити єдину схему цілеспрямованої координації управління господарською діяльністю і розвитком портів. Так, Генадій Скворцов, директор Укрморрічфлоту, вважає, що склалась ситуація, в якій замість єдиної системи державного управління існують численні господарські наглядові установи, відповідальність яких за результат їх діяльності не визначена жодним нормативним документом. За таких обставин урядовий орган державного управління, що зобов'язаний реалізовувати специфіку управління галуззю, практично не має ефективних важелів управління, бо не має права видавати нормативні документи, укладати контракти з керівниками підприємств; немає єдиного підходу до рішення на державному рівні питань розвитку територій і акваторій портів, єдиних принципів управління причальними спорудами, оформлення правовстановлюючих документів на майнові об'єкти портів і т. ін. [5, 9].

Отже, державні організації, підприємства фактично здійснюють надання послуг і специфічні адміністративні функції (в тому числі контроль та нагляд), які делегувала їм держава, і вони виконують їх від імені держави в порту, але це функції органу держуправління. Інспекції повинні здійснювати свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених Законом України про державний бюджет України на відповідний рік (Закон України від 30. 06. 1999

№ 783-XIV "Про джерела фінансування органів державної влади"). Діяльність наглядових органів у сфері морського і річкового транспорту так чи інакше протирічить діючому законодавству України, бо здійснюється на госпрозрахунковій основі, незважаючи на те, що ці наглядові установи є виключно галузевими. Зауважимо, що ні одним нормативним документом, регулюючим діяльність наглядових органів, не визначено їх взаємодії зі спеціалізованим відомчим органом державного управління — Укрморрічфлотом. При цьому формально вони підпорядковані Мінтрансзв'язку.

Треба зазначити, що в найближчий час держава може змінити свої позиції в сфері регулювання портового господарства. Доказами цьому стали заяви міністра транспорту і зв'язку про необхідність прийняття змін до проекту закону про порти. В новій редакції пропонується дозволити залучати приватні інвестиції в порти, залишаючи їх акваторію в державній власності.

Новий проект Закону України "Про морські порти України" [6], який розглядався у Верховній Раді у першому читанні 24 січня 2005 року, розрізнює господарську (підприємницьку) діяльність морського порту і "спеціалізовані послуги" по забезпечинню безпеки судноплавства (загальної безпеки згідно з діючими міжнародними конвенціями та ін.), право на представлення яких надається центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту. Однак у проекті не визначено, у якій саме формі це право надається. Якщо є необхідність у запровадженні дозвільного порядку надання спеціалізованих послуг, то це краще вирішувати ліцензуванням діяльності з їх надання.

Законодавцем визначено статус морського торгівельного порту як державного транспортного підприємства, який є стратегічним обєктом і не підлягає приватизації (ст. 73 Кодексу торгового мореплавання Украины). Але це не повинно заважати реалізації права на утворення морських портів-підприємств інших форм власності, оскільки згідно з ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються правові засади і гарантії підприємництва.

У новому проекті — навпаки, обмежено створення недержавних портів, як транспортних майнових комплексів, що виконують весь комплекс портових робіт [6, ст. 11]. Це не узгоджується з Конституцією України, яка гарантує рівноправність трьох форм власності — державної, комунальної і приватної.

Зазначимо також, що заборона на утворення недержавних портів в цілому не створює сприятливих умов для залучення інвестицій (і в першу чергу недержавних) у розвиток морських портів, що може стати суттєвим гальмом на шляху перетворення України на транзитну транспортну державу. Світовий досвід, особливо країн Європейського Союзу та Російської Федерації, також свідчить про доцільність існування недержавних портів. Як показує економічний аналіз діяльності портів за останні роки, розвиток морського транспорту та комунікацій, нових управлінських технологій, в тому числі корпоративних, призвели до того, що в загальносвітовому масштабі природна монополія портів фактично втратила свій вирішальний влив. До речі, корпоративне управління портом розглядається як єдина система, в якій збалансовані функції і стратегічного управління, і маркетингу, і операційного управління, і управління персоналом, і управління проектами, якістю... [7, 33]. Тепер клієнт має можливість вільно користуватися послугами будь-якої транспортної компанії, яка, використовуючи новітні методи маркетингу, фінансового управління, успішно доставить будь-який вантаж в будь-яке місце земної кулі. Відповідно, порти змагаються у всесвітньому маштабі і борються за глобального клієнта.

Зрозуміло, що в кожній країні є також ряд місцевих факторів, які впливають на конкуренцію портів, тому порти змушені вишукувати нові можливо-

сті покращувати результати своєї работи, збільшувати вантажопотоки, знижувати розцінки й інтегруватися у світову транспортну систему. Така ситуація призводить до того, що державні порти починають шукати можливості залучати й економічно ефективно використовувати приватний капітал. Прикладами тому є створення і функціонування в Україні недержавних терміналів (ТОВ "Очаков", ЗАТ "Ника-терра", ЗАТ "Ілічівський паливний термінал"), але розміщені вони здебільшого на територіях державного порту. Це питання має багато притиріч. [8, 66].

Світовий банк реконструкції і розвитку та міжнародні фінансові установи при ООН, розробили "Інструментарій реформи портів", в якому назвали і згрупували за категоріями такі причини для реформування національних портів: загальні причини — *підвищення ефективності работи портів, зниження витрат и тарифів, підвищення якості послуг, посилення позицій в конкурентній боротьбі, зміна відношення до клієнтів (підвищення уваги) і* суто адміністративні (управлінські причини) — *послаблення політичного впливу на державне управління портом, викорінення бюрократії, запровадження ефективного менеджменту, уникнення державних монополій на представлення тих послуг, які можуть виконуватися і недержавним суб'єктом [9].*

З урахуванням намірів України в майбутньому приєднатися до Європейського Союзу, можна припустити, що Европейський Союз не допустить перешкод конкуренції, а також не погодиться з такою структурною организацією портів і морських перевезень, яка потім зможе призвести до викривлення здорової конкуренції. І думається, Євросоюз вимагатиме введення змін, необхідних для виконання Угоди на основі ЄС про неперешкоджання конкуренції.

Отже, майбутній Закон "Про морські порти України" — індикатор реальної здатності Міністерства транспорту і зв'язку України не на словах, а на ділі інтегруватися в міжнародну транспортну систему.

Таким чином:

По-перше, основою для державного управління портовим господарством повинен стати принцип розподілу управлінських функцій. Центральний орган виконавчої влади на рівні Міністерства транспорту і зв'язку виробляє національну політику і визначає роль та повноваженя органу, який організовує і контролює діяльність з управління портами — Державного департаменту морського і річкового транспорту, не делегуючи його функції іншим органам. Така модель управління з чітким і послідовним підпорядкуванням існує сьогодні, наприклад, у Російській Федерації, де проведено адміністративну реформу в морському секторі економіки [10, 3].

По-друге, зосередити і оптимізувати систему управління галуззю водного транспорту: підпорядкувати всі дозвільні, контрольно-наглядові та інші структури морського транспорту Департаменту морського і річкового транспорту і скоротити госпрозрахункові організації, які фактично виконують функції галузевого органу управління.

По-третє, навести порядок в управлінні портом-підприємством, чітко визначити статус капітана порту як представника держави, адміністрації порту (зокрема начальника порту) як керівника господарюючого суб'єкту. Правовий статус капітана повинен визначатися нормативном актом, тому що це особа, яка наділена правом застосовувати заходи державного примусу, на відміну від начальника порту.

По-четверте, зробити більш ефективним функціонування портового господарства України, залучити іноземні інвестиції, досягти підвищення його конкурентності, відповідності вимогам, які пред'являються портам як елементам міжнародних транспортних коридорів. Враховуючи, що на сьогодні Україна не має державних коштів для інвестування в порти, це неможливо зробити без

лібералізації системи створення недержавних портів, які б виконували весь комплекс портових робіт як самостійні субєкти господарювання. *Вирішення цього питання багато у чому залежить від підтримки його Міністерством транспорту та зв'язку України і від закріплення на законодавчому рівні принципів і правил організації управління в портах.*

Підсумовуючи викладене, треба сказати, що для України як морської держави стан і розвиток транспортної системи мають виключне значення. На основі аналізу вже накопиченого досвіду управління морською галуззю за роки незалежності, можна стверджувати, що наша держава має усі передумови і реальні можливості створити таку систему управління портами, яка б гармонійно поєднувала державне управління і функціонування інших форм власності.

Література

1. Про утворення Міністерства транспорту і зв'язку України. Указ Президента Україны №811/2004 від 16. 07. 04: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. — Режим доступу до док.: // http: www. rada. gov. ua /lavs/pravo/new //Загол. з екрану. — мов. укр.

2. Конвенция по облегчению международного морского судоходства 1965 года: С поправками на 01. 01. 2000. — СПб.: ЗАОЦНИИМФ, 2000. — 199 с.

3. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні. Указ Президента Україны №810/98 від 22. 07. 98: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. — Режим доступу до док.: // http: zakon. rada. gov. ua /cgi-bin/lows/main. cgi // Загол. з екрану. — мов. укр.

4. А. Лесник. Программа совершенствования управления и развития морского портового хозяйства Украины. // Порты Украины. — 2003. — №5. — С. 10-12.

5. Г. Скворцов. О структуре управления морским и речным транспортом. // Порты Украины. — 2003. — №5. — С. 8-9.

6. Про морські порти України. Проект Закону України №1358- д від 24. 01. 05: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законопроекти. — Режим доступу до док.: http: // www. rada. gov. ua:8080/pls/zwed/webproc.. // Загол. з екрану. — мов. укр.

7. О. Степанов. Корпоративное управление в морском порту. // Судоходство. — №7-8. — 2004. — С. 33.

8. А. Ницевич, Н. Мельников, В. Попелюк. Путь к частному причалу. // Порти України. — №6. — 2004. — С. 66-67.

9. Обзоры законодательства.. Анализ мирового опыта реформирования портов: [Електронний ресурс] / Режим доступу до док.: // http: // www. ank. odessa. ua // Загол. з екрану. — мов. рос.

10. К. А. Бекяшев. Об админисритивной реформе в морском секторе Российской Федерации. // Морское право и практика. — № 2. — С. 3-8.

Л. В. Быкова

Одесская национальная морская академия,
кафедра административного и уголовного права,
ул. Дидрихсона, 8, Одесса, 65029, Украина

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ МОРСКИМ ПОРТОВЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

РЕЗЮМЕ

Пришли к выводу, что необходимо сосредоточить рычаги государственного управления отраслью морского транспорта в одних руках и навести порядок в управлении портом-предприятием, реформировав систему органов управления и детализировав их функции.

Ключевые слова: органы государственного управления, система, морской транспорт, порт, организация деятельности, проект, реформирование.