

УДК 342.95:656.61(477):35.01:32.001

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.41.225584>*А. О. Сурілова*, асистентка

Національний університет «Одеська морська академія»

Кафедра морського права

вул. Дідріхсона, 8, Одеса, 65029, Україна

e-mail: makarevichn95@gmail.comORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8819-0483>

ПРИНЦИП «GOOD GOVERNANCE» У РЕФОРМУВАННІ ПОРТОВИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню можливостей та напрямів удосконалення правового та організаційного забезпечення здійснення адміністративних формальностей у морських портах України. Актуальність проблематики дослідження обумовлюється необхідністю побудови оновленої концепції портових формальностей та відсутністю сучасних правничих досліджень у сфері удосконалення механізмів кларування суден в Україні. Завдання статті полягає у визначенні можливостей застосування принципу «good governance» для формування оновленого організаційно-правового механізму оформлення суден у морських портах України. У статті охарактеризовано нормативно-правовий базис спрощення портових процедур в Україні та акцентовано увагу на важливості якісної організації його виконання. Окреслено загальні положення принципу «good governance» та можливості його застосування у портовій галузі України.

Ключові слова: «good governance», морський порт, портові формальності, кларування судна, портові процедури.

Постановка проблеми. Практика оформлення суден у морських портах України вже довгий час не полишає провідних позицій у колі експертних обговорень. Системні проблеми та корупційні ризики, пов'язані зі здійсненням екологічного контролю, призвели до ліквідації двох морських екологічних інспекцій на початку 2020 року, а запровадження Морською адміністрацією нові організаційні механізми оформлення суден викликали обурення та протести через недосконалі логістичні рішення. Ці та багато інших проблем стоять на порядку денному та очікують вирішення найближчим часом, адже стабільна та ефективна робота морегосподарського комплексу багато у чому забезпечує соціальну, економічну та політичну стабільність у країні. І на теперішній час необхідно поступово відмовлятися від все ще властивих сучасному публічному адмініструванню морської галузі України командних механізмів та сумнівних за своєю доцільністю практик, і наслідувати ідеї принципу «good governance» з метою якнайкращого упорядкування портових процедур та визнання інтересів отримувачів публічних послуг пріоритетними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика, пов'язана з управлінням портовою сферою та здійснюваними у портах формальностями частково розглядаються у працях Т.В. Аверочкиної, С.В. Андрущенко, Л.В. Валуєвої, С.В. Ківалова, С.О. Кузнецова, Г.О. Панчук, В.В. Серафімова та деяких інших дослідників. А принцип «good governance» досліджується у розробках представників наукових напрямів політичного менеджменту та державного (публічного) управління (А. Ахмад, О.П. Воробйова, К.І. Козлов, В.П. Солових, Ю.П. Стрілець), адміністративного права (В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька), але не отримує проєкції на сферу портових формальностей. Крім того, здійснювані у державі намагання їх інноваційного розвитку досі не дали необхідного позитивного ефекту та жадають нових теоретико-прикладних ініціатив. У зв'язку з цим, **мета статті** полягає у визначенні можливості застосування принципу «good governance» для удосконалення механізмів оформлення суден у морських портах України.

Виклад основного матеріалу. Галузеве морське та портове законодавство України перебуває на етапі значного оновлення та усвідомленої необхідності якісної імплементації світових стандартів правового та організаційного забезпечення морської діяльності. На

спрощення портових формальностей сформовано, але організація його виконання – це дещо інше питання, і воно є одним з найбільш проблемних, поряд, наприклад, з кризою у системі дипломування моряків. Адже навіть міжнародні аудити ІМО та EMSA, які пройшла Україна, на жаль, не стали показником успішності здійснюваних реформ внутрішньо-державного публічного адміністрування цього напрямку.

Принцип «good governance», що наповнює концепцію публічного адміністрування гуманітарним та соціальним складниками, формує новий підхід до розуміння урядування, яке має відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже, чутливим до вимог громадян, їх потреб і запитів [9, с. 319]. Розвиток концепцій «good governance» та «good administration» значно вплинув на формування наприкінці ХХ ст. так званого Європейського адміністративного простору – складної системи співробітництва публічних адміністрацій європейських держав, покликаної забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених у межах ЄС, а також забезпечувати ефективно та якісно надання адміністративних послуг [10, с. 5]. Невипадково цей принцип згадується в Угоді про асоціацію ЄС та України 2014 р. [11], де однією з цілей політичного діалогу між сторонами визначено зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго урядування. Саме європейські традиції урядування стали базисом досліджуваного принципу та відповідних підходів до упорядкування державного управління, а згодом – публічного адміністрування та його людиноцентристського виміру. Адже як у сталих демократіях, так і у трансформаційних суспільствах посилюються вимоги до прозорості влади, її відповідальності та адекватності щодо прийнятих рішень [12, с. 13].

Принцип «good governance» розглядається як визначна ідея для оновлення державного управління, побудови такого його механізму, за якого забезпечувалося би реальне урахування інтересів підвладних суб'єктів, створення зрозумілого, прозорого, ефективного та якісного механізму реалізації ними своїх прав та обов'язків. Таке урядування має за мету тезу «як створити краще, якісніше, простіше», а не «як побудувати додаткові адміністративні перешкоди». Ця модель державного управління (або публічного адміністрування) означає тісну співпрацю держави, бізнесу та громадянського суспільства, що фокусується на партнерських відносинах, де політики та державні службовці приймають рішення разом із представниками суспільства [13, с. 232]. За цієї концепції урядування наявне широке запровадження електронних інформаційних технологій з метою зменшення матеріальних та фінансових витрат, скорочення часу на отримання результату від здійснених адміністративних формальностей.

Наведене є особливо важливим у морській та, зокрема, портовій галузі, де від пришвидшення обробки суден та їх документації, а також врахування думок спеціалістів та громадських формувань (які зазвичай ґрунтуються на впровадженні досвіду найбільш ефективних та якісно адміністрованих портів світу) залежать суми надходжень до державного бюджету. Налагодження ефективного діалогу між державними органами, представниками бізнесу та громадськості з метою конституювання оновленої концепції портових формальностей на теперішній час є провідним завданням для Міністерства інфраструктури, Морської адміністрації та Адміністрації морських портів України. Це пояснюється хибністю результатів багатьох впроваджуваних ними ініціатив. Для Адміністрації морських портів України це, наприклад, заміна відомчої охорони портів на приватні охоронні структури, для Морської адміністрації – призначення «других» капітанів морських портів та відключення діючих капітанів від системи документів моряків; робота «сервісів» здійснення портових формальностей тощо. Створення додаткових адміністративних перешкод у підсумку уповільнює реалізацію усіх задекларованих гарних ініціатив та збільшує корупційні ризики, а побудова складного у використанні механізму кларування судна стримує розвиток портової інфраструктури, зменшує кількість суднозаходжень та негативно позначається на бюджеті країни, кількості робочих місць та соціальній стабільності. Тому майбутнє спрощення, лібералізація та удосконалення портових формальностей має бути максимальним конструктивним та позбавленим відверто складних і заплутаних процедур, дійсно вра-

ховувати інтереси реципієнтів портових послуг. Про надмірну зарегульованість портової транспортної галузі зазначалося в Аудиті економіки України [14], який було представлено наприкінці 2020 року. В документі також відзначено, що регулювання у сфері морського транспорту є неефективним, нецільове використання портових зборів призводить до того, що українські порти є одночасно найбільш дорогими у світі та найбільш неефективними. На жаль, триваюча констатація системної кризи морської галузі не призводить до реальних кроків, спрямованих на модернізацію інфраструктури морських портів, підвищення зацікавленості робітників у високих результатах праці та матиме своїм наслідком повне зношення потужностей та припинення роботи. З метою запобігання розгортанню таких сценаріїв у портах України необхідно вже зараз розпочинати їх оновлення та модернізацію за рахунок портових зборів. А збільшити останні можна лише підвищивши кількість суднозаходжень завдяки системі спрощеного оформлення та електронного документообігу.

Показовим та позитивним у цьому напрямі (та, відповідно, певним розвитком ідей «good governance») слід визнати скорочення Міністерством інфраструктури у листопаді 2020 р. часу на оформлення заходжень суден до морських портів України з 14–18 до 8–9 годин. Такі заходження оформляються цілодобово за електронною поштою Морської адміністрації. Поступово Міністерство планує запровадження окремої електронної системи для оформлення суднозаходжень, яка передбачає: відсутність необхідності особистого подання документів судовим агентом до прикордонної служби та диспетчерської порту; мінімум часу на оформлення – до чотирьох годин; створення єдиного реєстру суднозаходжень до портів України; поліпшення системи контролю за суднозаходженнями; істотне зменшення корупційних ризиків [15; 16]. Тут виникає закономірне питання: чому лише наприкінці 2020 року Міністерство інфраструктури розпочало цю роботу?

А щодо методів роботи Морської адміністрації, то показовими є Рекомендації тимчасової адміністративної колегії Антимонопольного комітету України від 04 листопада 2020 р. № 2-рк/тк «Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції» [17]. У документі відзначено, що дії Морської адміністрації, які полягають у нав'язуванні судовласникам та морським агентам послуг ДП «Сервісний центр морського та річкового транспорту» з організаційно-технічного забезпечення процедури оформлення приходу та виходу судна з морського порту, містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які можуть призвести до спотворення конкуренції на ринках послуг з агентування суден.

Таким чином, за умов поширення практики нав'язування послуг державного підприємства, навряд чи можна говорити про слідування принципу «good governance» у роботі Морської адміністрації. І це не випадково. Адже принцип «good governance» було вироблено тривалою практикою, багаторічними традиціями урядування та намаганнями, що мають провідним гаслом «як зробити краще та на перспективу», а не «як заробити більше за короткий строк». Інституційні перетворення державних органів, відповідальних за адміністрування морської діяльності, та нестабільне законодавство, на жаль, не залишили шансів на формування традицій такого адміністрування, а виключно споживацький підхід до галузі, що спостерігається упродовж всього періоду незалежності України, з налаштуванням на швидкі надприбутки без жодних капіталовкладень навряд чи виправдає себе у підсумку та у довготривалій перспективі.

Висновки і пропозиції. Таким чином, на теперішній час принцип «good governance» поступово та здебільшого декларативно впроваджується у сферу організаційно-правового забезпечення портових формальностей в Україні. Окремі кроки зі спрощення оформлення суден у морських портах здійснюються, проте гарні ініціативи зазвичай стають запізними, дорогими та не мають належного відпрацювання, а принцип «good governance» все ще очікує на впровадження не лише у законодавство та правозастосовну практику, а й у свідомість політиків та державних службовців.

Список використаної літератури

1. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 р. № 1307. Офіційний вісник України. 2009. № 94. Ст. 3216.
2. Про внесення змін до Морської доктрини України на період до 2035 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1108. Офіційний вісник України. 2019. № 2. Ст. 53.
3. Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548-р. Офіційний вісник України. 2013. № 61. Ст. 2194.
4. Про морські порти України: Законом України від 17.05.2012 р. Офіційний вісник України. 2012. № 45. Ст. 1729.
5. Порядок оформлення приходу суден у морський порт, надання дозволу на вихід суден у море та оформлення виходу суден із морського порту, затверджений наказом Міністерства інфраструктури України від 27.06.2013 р. № 430. Офіційний вісник України. 2013. № 76. Ст. 2857.
6. Порядок виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 10.03.2015 р. № 308. Офіційний вісник України. 2015. № 39. Ст. 1175.
7. Convention on Facilitation of International Maritime Traffic (FAL), 1965. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1965-Convention-on-Facilitation-of-International-Maritime-Traffic.pdf>
8. Black Sea MoU, 2000. URL: <http://www.bsmou.org/downloads/reference/Memorandum%20text%20including%2012th%20amendment.pdf>
9. Стрілець Ю. П. Принцип підконтрольності в контексті концепції «good governance». Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 2. С. 319–325.
10. Авер'янов В. Б., Дерезь В. А., Пухтецька А. А. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance»). Форум права. 2006. № 2. С. 4–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
11. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, 2014. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)&rom=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)&rom=EN)
12. Ахмад А. Суб'єкти політичного менеджменту в парадигмі належного урядування («good governance»). Грани. 2018. Т. 21. № 7. С. 11–16. DOI: 10.15421/171888
13. Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 42. С. 230–234.
14. Аудит економіки України. URL: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-audit.pdf>
15. Украина сократила время на оформление захода судов в порты в 2 раза Мининфраструктуры. URL: https://biz.censor.net/news/3229060/ukraina_sokratila_vremya_na_ofornlenie_zahoda_sudov_v_porty_v_2_raza_mininfrastruktury_infografika
16. Морская администрация начала оформлять судоходы через интернет. URL: <https://ports.ua/morskaya-administracziya-nacala-ofornlyat-sudozahody-cherez-internet/?fbclid=IwAR3rX207fWOs3wCr0ef6HfHcUzW-fhRfxyDG-d73gUWBK7sPX7bdESXrFpE>
17. Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції: рекомендації Тимчасової адміністративної колегії Антимонопольного комітету України від 04.11.2020 р. № 2-рк/тк. URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5fb3a15e7f5fb3a15e73782481469507.pdf>

References

1. On approval of the Maritime Doctrine of Ukraine for the period up to 2035: Resolution The Cabinet of Ministers of Ukraine, of October 7, 2009, No. 1307. The Official Bulletin of Ukraine, 2009, 94, 3216 [in Ukrainian].
2. On Amendments to the Maritime Doctrine of Ukraine for the Period up to 2035: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, of December 18, 2018, No. 1108. The Official Bulletin of Ukraine, 2019, 2, 53 [in Ukrainian].
3. On Approval of the Strategy for the Development of Seaports of Ukraine for the Period until 2038: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, of July 11, 2013, No. 548-r. The Official Bulletin of Ukraine, 2013, 61, 2194 [in Ukrainian].
4. On Ukrainian Seaports: Law of Ukraine on May 17, 2012. The Official Bulletin of Ukraine, 2012, 45, 1729 [in Ukrainian].
5. On approval of the Procedure for registration of arrival of vessels in the seaport, granting permission for exit of vessels to the sea and registration of exit of vessels from the seaport: Order of Ministry of Infrastructure of Ukraine of June 27, 2013, No 430. The Official Bulletin of Ukraine, 2013, 76, 2857 [in Ukrainian].
6. On approval of the Procedure for the implementation of customs formalities on sea and river transport: Order of Ministry of Finance of Ukraine of March 10, 2015, No 308. The Official Bulletin of Ukraine, 2015, 39, 1175. [in Ukrainian].
7. Convention on Facilitation of International Maritime Traffic (FAL), 1965. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1965-Convention-on-Facilitation-of-International-Maritime-Traffic.pdf>



8. Black Sea MoU, 2000. URL: <http://www.bsmou.org/downloads/reference/Memorandum%20text%20including%2012th%20amendment.pdf>
9. Strilets Yu. P. (2011). The principle of controllability in the context of the concept of «good governance». Actual problems of public administration, 2, 319–325 [in Ukrainian].
10. Aver'janov V. B., Derets V. A., Puhtetskaja A. A. (2006). Conceptual of a reforming basis to enforcement authorities of Ukraine in view of the European principles and standards of appropriate board (“good governance”). Law Forum, 2, 4–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index [in Ukrainian].
11. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, 2014. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)&from=EN)
12. Ahmad A. (2018). Political management actors in the paradigm of good governance. Grani, 21, 7, 11–16. DOI: 10.15421/171888 [in Ukrainian].
13. Vorobiova O. P. (2015). Modern managerial models “new public management” and “good governance” and their implementation in Ukraine. Efficiency of public administration, 42, 230–234 [in Ukrainian].
14. Audit of the economy of Ukraine. URL: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-audit.pdf> [in Ukrainian].
15. Ukraine has reduced the time for registration of ships' entry into ports by 2 times, Ministry of Infrastructure URL: https://biz.censor.net/news/3229060/ukraina_sokratila_vremya_na_oformlenie_zahoda_sudov_v_porty_v_2_raza_minifrastruktury_infografika [in Russian].
16. The Maritime Administration has begun to process ship calls by the Internet. URL: <https://ports.ua/morskaya-administracziya-nacala-oformlyat-sudozahody-cherez-internet/?fbclid=IwAR3rX207fW0s3wCr0ef6HfHcUzW-fhRfxyDG-d73gUWBK7sPX7bdESXrFpE> [in Russian].
17. On termination of actions that contain signs of violation of the legislation on protection of economic competition: recommendations of the Provisional Administrative Board of the Antimonopoly Committee of Ukraine of November 4, 2020, No 2-rk/tk. URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5fb/3a1/5e7/5fb3a15e73782481469507.pdf> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.01.2021 р.

А. О. Сурилова, ассистент

Национальный университет «Одесская морская академия»

Кафедра морского права

ул. Дидрихсона, 8, Одесса, 65029, Украина

e-mail: makarevichn95@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8819-0483>

ПРИНЦИП «GOOD GOVERNANCE» В РЕФОРМИРОВАНИИ ПОРТОВЫХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ В УКРАИНЕ

Резюме

Статья посвящена определению возможностей и направлений усовершенствования правового и организационного обеспечения осуществления административных формальностей в морских портах Украины. Актуальность проблематики исследования определяется необходимостью построения обновленной концепции портовых формальностей и отсутствием современных правовых исследований в области совершенствования механизмов кларирования судов в Украине. Задание статьи состоит в определении возможностей применения принципа «good governance» для формирования обновленного организационно-правового механизма оформления судов в морских портах Украины. В статье охарактеризован нормативно-правовой базис упрощения портовых процедур в Украине и акцентировано внимание на важности качественной организации его выполнения. Определены общие положения принципа «good governance» и возможности его применения в портовой отрасли Украины.

Ключевые слова: «good governance», морской порт, портовые формальности, кларирование судна, портовые процедуры.



A. O. Surilova, Assistant
National university «Odessa maritime academy»
The Department of Maritime Law
Didrikhson Str., 8, Odessa, 65029, Ukraine
e-mail: makarevichn95@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8819-0483>

«GOOD GOVERNANCE» PRINCIPLE IN THE REFORM OF PORT FORMALITIES IN UKRAINE

Summary

The article is dedicated to the identification of opportunities and directions for improving the legal and organizational support for the implementation of administrative formalities in the seaports of Ukraine. The urgency of the research issue is due to the need to build an updated concept of port formalities and the lack of modern legal research in the field of improving the clearing mechanisms of ships in Ukraine. The purpose of the article is to determine the possibilities of applying the principle of 'good governance' for the formation of an updated organizational and legal means for the registration of ships in seaports of Ukraine. The methodological basis of the research is formed by a system of general scientific and special legal methods of scientific knowledge (historical, dialectical, analysis and synthesis, scientific abstraction, forecasting). In the article, the legal and regulatory framework for simplification of port procedures in Ukraine is analyzed and the importance of quality organization of its implementation is emphasized. The general terms of the 'good governance' principle and the possibility of its application in the port industry of Ukraine are outlined. It is noted that establishing an effective dialogue between governmental authorities, businesses and the public in order to constitute an updated concept of port formalities is currently a leading task for the Ministry of Infrastructure, the Maritime Administration and the Ukrainian Sea Ports Authority. It is concluded that nowadays the 'good governance' principle is gradually and mostly declaratively introduced into the sphere of organizational and legal support of port formalities in Ukraine. Some single steps have been taken to simplify the clearance of ships in seaports, but good initiatives are usually overdue, expensive and inadequate, and the principle of good governance still awaits implementation not only in legislation and law enforcement, but also in the minds of politicians and civil servants.

Keywords: «good governance», seaport, port formalities, ship clearance, port procedures.