

МОРСЬКЕ ПРАВО

УДК 35.077/078:656.61(477)

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.42.232404>

Т. В. Аверочкіна, докт. юрид. наук, професор
Національний університет «Одеська юридична академія»
Кафедра морського та митного права
вул. Академічна, 2, Одеса, 65009, Україна
e-mail: tetianaaverochkina@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0652-7658>

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ МОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА РІШЕННЯ

У статті охарактеризовано сучасний стан та проблемні аспекти публічного адміністрування морської та пов'язаної з нею портової діяльності в Україні. Актуальність порушеної тематики обумовлено триваючою кризою у правовому та управлінському забезпеченні цих сфер. Завданням статті є пошук оптимальних моделей та інструментів побудови нової системи публічного адміністрування морської галузі з урахуванням світових стандартів та кращих практик. У статті звернуто увагу на те, що задеклароване відродження та підтримання звання України як морської держави, розбудова її морського торговельного та військово-морського потенціалу не може відбуватися лише завдяки ситуаційним змінам за результатами реагування на кризові події або з метою пришвидшеного розв'язання проблем, які не вирішувалися десятиліттями. Тут має бути запроваджений інший, системний, підхід як до правового регулювання, так й до практики реалізації прийнятих правових норм – новий підхід до публічного адміністрування усієї галузі. Автором класифіковано заходи з подолання портової кризи в Україні: фінансові, інфраструктурні та експлуатаційні. Запропоновано здійснити переорієнтацію правового регулювання та практики правозастосування на підтримку суб'єктів господарювання державного сектору та моряків-громадян України, а також спрощення формальностей у портах України. Підкреслено актуальність концепцій людиноцентризму, сервісної держави та «good governance» з урахуванням систем управління ризиками на усіх рівнях для модернізації публічного адміністрування морської та портової діяльності в Україні. Першочерговим завданням визначено аналіз здійснених кроків, системне оновлення діючого морського та портового законодавства із застосуванням «паquetного» підходу до його розробки. Саме завдяки такому підходу можливо забезпечити врахування та баланс інтересів більшості зацікавлених суб'єктів морської і портової діяльності та держави.

Ключові слова: морська діяльність, портова діяльність, публічне адміністрування, морське законодавство, портове законодавство, Україна.

Постановка проблеми. Останнім часом питання реформування управлінських концепцій, що застосовуються у морській галузі України, засвідчують стабільні тенденції до підвищення актуальності. Це пояснюється створенням Морської адміністрації та необхідністю формування і реалізації ефективної морської політики держави. Оновлені програмні документи галузі – Морська доктрина України на період до 2035 року [1] (далі – Морська доктрина) та Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року [2] (далі – Стратегія) – визначили напрями такого реформування та механізми відродження і зростання галузі. При цьому, поряд із проголошеними вдосконаленнями, практика їх запровадження не є настільки прогресивною та фокусується, переважно, на найбільш резонансних подіях та рішеннях. Зазвичай зусилля зосереджуються на виробленні управлінських (адмініструючих) позицій у окремих кризових ситуаціях при тому, що на теперішній час є необхідним комплексний, системний підхід, розрахований на тривалий час та пошук і відпрацювання механізмів, що будуть результативними поза залежністю від політичних вподобань та призначень. Вони мають бути спрямовані на

поступальний розвиток і, на наше переконання, не на «відновлення» галузі, а на її повне «перезавантаження» з повним оновленням технічного забезпечення, підвищенням зацікавленості робітників, податковими та іншими пільгами, що надасть довготривалий, макроекономічний ефект. Формування таких механізмів вимагає пошуку нових інструментів оновлення концепції публічного адміністрування морської та безпосередньо пов'язаної з нею портової діяльності в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика оновлення підходів до управління (адміністрування) морською галуззю України доволі часто порушується у наукових монографічних та дисертаційних дослідженнях, у фаховій періодиці. Обмін думками відбувається під час спеціалізованих форумів для спеціалістів морської та портової сфер, та на загальнодержавному рівні з залученням фахівців з усіх галузей господарювання та управління, що так чи інакше сполучені з морською та портовою діяльністю. Розглядіві кризових ситуацій та формуванню правових позицій з їх вирішення присвячуються статті у спеціалізованих правових та економічних виданнях. Зокрема, окремі правові аспекти реформування управлінських механізмів у морській галузі України розглядалися у працях С. В. Ківалова, Б. А. Кормича, С. О. Кузнецова, А. О. Панчук, Т. М. Плачкової, В. В. Серафімова та деяких інших. При цьому, сучасна практика публічного адміністрування морської діяльності потребує подальшого вивчення та пошуку нових моделей та шляхів її удосконалення. Цим визначається **мета пропонованої статті**, що полягає у формуванні пропозицій стосовно застосування кращих світових практик до адміністрування морської діяльності в Україні з метою його оновлення та забезпечення довгострокового зростання та якісного функціонування галузі.

Виклад основного матеріалу. Морська діяльність, як її визначено у Морській доктрині, являє собою діяльність у сфері забезпечення сталого економічного і соціального розвитку суспільства, вивчення, освоєння і використання моря, захисту національної безпеки; вона охоплює також морську торгівлю (комерційні операції, які пов'язані з використанням морських суден, купівля-продаж товарів, що перевозяться морським шляхом, фрахтування суден, морське агентування, морське страхування тощо). До її складових Доктриною віднесені: торговельне мореплавство, морський транспорт, суднобудування, військово-морську діяльність, використання водних біоресурсів та інших ресурсів моря, туристичну та рекреаційну діяльність, а також діяльність у сферах науки, освіти, екології і захисту моря. Зважаючи на охоплення значного сегменту активностей, пов'язаних з використанням морських просторів та узбережжя, їх якісну конкретизацію, поняття морської діяльності набуло у оновленій наприкінці 2018 року Доктрині значно кращого визначення у порівнянні з попередньою редакцією [3, с. 30–31].

У цілому оновлена Доктрина стала прогресивнішою, у її нормах нарешті було означено вектори публічного адмініструючого впливу, що мають підвищену актуальність та відповідають сучасним (з 2014 року) викликам та загрозам українській державності. Крім того, документ містить значну кількість норм про необхідність дотримання міжнародних стандартів, активізацію участі у роботі міжнародних організацій у сфері торговельного мореплавства та упровадження кращих європейських практик, зокрема у сфері екологічного моніторингу. Але, як і у попередні часи, цей програмний документ так й залишається здебільшого декларацією гарних змін на краще, а практика публічного адміністрування галузі свідчить про триваючу системну кризу та відсутність політичної волі до налагодження ефективної роботи її управлінського механізму. Доказами цьому – проблеми у дипломованні моряків, інституційна криза у системі адміністрування їх професійної підготовки та складання іспитів, скасований через надмірність та корупційну складову екологічний контроль у портах і майже річне перебування аварійного танкера-бункерувальника «Delfi» у безпосередній близькості до узбережжя м. Одеси. Цей короткий перелік поєднав лише найбільш резонансні події галузі 2020 року. Вони стали очікуваним результатом неуваги до якості її організаційно-правового забезпечення, обмеження лише епізодичними, вкрай необхідними у конкретний період часу змінами. Такими, наприклад, як створення Морської адміністрації заради «проходження»

обов'язкового аудиту Міжнародної морської організації та з наступною роботою цього органу державної влади, яка не витримувала жодної критики і стала навіть предметом розгляду Антимонопольного комітету України [4].

У такій ситуації необхідно взяти до уваги, що задеклароване відродження та підтримання звання України як морської держави, розбудова її морського торговельного та військово-морського потенціалу не може відбуватися лише завдяки ситуаційним змінам за результатами реагування на кризові події або з метою пришвидшеного розв'язання проблем, які не вирішувалися десятиліттями. Тут має бути запроваджений інший підхід як до правового забезпечення, так й до практики реалізації прийнятих правових норм – новий підхід до публічного адміністрування галузі. Відповідно до сучасних підходів до тлумачення цієї правничої та управлінської категорії, вона об'єднує законодавче та підзаконне регулювання, виконання встановлених приписів та застосування санкцій за їх порушення, і здійснюється як на внутрішньодержавному, так й на міжнародному рівні (особливо у сферах морської та митної діяльності). Тому поєднує нормотворчу та виконавчу діяльність усіх рівнів, й застосування відповідальності. Усі ці аспекти є особливо важливими для публічного адміністрування морської діяльності в Україні, адже його модифікація не може бути здійснена на основі застарілих механізмів управління.

Так, галузеве нормотворення (на усіх рівнях) має спиратися не на продукування свідомо прогального правового базису, а на формування норм на основі оцінки ризиків, управління ними, запобігання корупційним проявам та ґрунтуватися на вже отриманому досвіді (як позитивному, так й негативному; як вітчизняному, так й зарубіжному). Так, зокрема, проблематика дипломування моряків та діяльність відповідних уповноважених (на перевірки та схвалення відповідності стандартам тренажерних центрів, прийняття кваліфікаційних іспитів тощо) органів держави в Україні є актуальною вже більше 15 років. Але рішення про реформування системи почали прийматися лише у 2021 р. після гучних протестів моряків та профспілок наприкінці 2020. І тут дуже яскраво було проявлено кризу галузі, прогальність законодавства та організаційні «прорахунки» (звісно не на користь моряків), які стали причиною появи посередників, агентів тощо з «вирішення питань» зі складанням кваліфікаційних іспитів та отриманням сертифікатів. Аварія танкера «Delfi» та неспроможність примушення судновласника до прибирання власного затонулого майна також засвідчила проблеми, що мають місце у вже застарілому Кодексі торговельного мореплавства України [5], якими було «відкрито» можливості до практично нескінченного продовження капітаном морського порту Одеса строків для його прибирання судновласником.

Цілковито очевидно, що реформування потребує й портова галузь. Адже відомо, що морські порти України, працюючи в організаційно-правовій формі державних підприємств значно недоотримають допомоги від власної держави. Навіть – навпаки. Тут спостерігається слабе технічне оснащення, втрачаються суднозаходження, а державні кошти спрямовуються на підтримку приватних суб'єктів портової діяльності. Навіть точніше кажучи, порти на теперішній час до бюджету віддають набагато більше, ніж отримують для підтримання власної працездатності. Рішеннями, що можуть бути застосовані для подолання портової кризи в Україні, на наше переконання, є наступні: фінансові (підвищення державної підтримки портів-державних підприємств), інфраструктурні (технічне переобладнання портів новим устаткуванням), експлуатаційні (аудит заробітної платні керівного та основного персоналу з виробленням механізмів зацікавлення працівників, якими безпосередньо забезпечується основна діяльність портів).

Таким чином, проблеми дійсно наявні, але у ситуації відсутності кризових, надзвичайних ситуацій їх, нібито, й вирішувати не потрібно, адже «вже склався» певний механізм роботи та система управління галуззю. Проте, нарешті слід здійснити переорієнтацію правового регулювання та практики правозастосування з відвертого нехтування інтересами громадян та суб'єктів господарювання державного морського сектору на їх всебічну підтримку та урахування потреб розвитку. Адже неможливо досягти будь-якого прогресу, не надаючи сприяння у «проходженні» встановлюваних державою необхідних

процедур. Відомо, наприклад, що українські моряки приносять Україні \$3 млрд на рік [6; 7], але створені у державі механізми підтвердження їх дипломів ставлять під великий сумнів бажання працювати за фахом. І це – лише один приклад. А якщо прийняти до уваги формальності у морських портах та організаційні «новації» Морської адміністрації щодо оформлення суден [8; 9], то навряд чи це є тим самим дотриманням стандартів та впровадженням кращих практик. На противагу, звісно, можна відзначити про зменшення часу на оформлення суден у портах наприкінці 2020 р. [10], що стало реакцією на непопулярні організаційні рішення Морської адміністрації, але чи не замало цього для морської держави? Відповідь є очевидною. Тому концепції людиноцентризму, сервісної держави та «good governance» є на теперішній час надзвичайно актуальними в Україні. Адже держава, маючи потужний правовий та інституційний механізм, не повинна спрямовувати його проти власних громадян (як це сталося з дипломуванням моряків), встановлювати складні процедури для морської торгівлі тощо. Першочерговим завданням є аналіз здійснених кроків, системне оновлення діючого морського та портового законодавства із застосуванням дещо реформованого т.зв. «пакетного» підходу до його розробки. Відомо, що успіх провідної міжнародної морської угоди – Конвенції ООН з морського права 1982 р. [11] – був досягнутий саме такому комплексному («пакетному») підходу до формування її положень. Саме завдяки такому підходу було забезпечено врахування та баланс інтересів більшості держав Світу при встановленні режимів використання морських просторів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, «пакетний», комплексний підхід, що зарекомендував себе кращим чином у побудові правового базису здійснення діяльності у морських просторах, має бути запозичений національними нормотворцями при оновленні законодавства у сфері морської діяльності. Звісно, цілковитий баланс інтересів та широке застосування домовленостей не можуть бути застосовані у державному управлінні (або публічному адмініструванні), адже тут завжди наявна керуюча, імперативна роль держави та уповноважених нею органів. Проте, саме інтегрований, комплексний підхід, вивчення досвіду та запровадження кращих практик на основі принципів людиноцентризму, сервісної держави та «good governance» з урахуванням систем управління ризиками на усіх рівнях адміністрування (у найбільш широкому його розумінні), є на теперішній час єдиною можливим шляхом для подолання кризи як у системі галузевого законодавства, так й у системі публічного адміністрування такої складної системи як морська діяльність. Також керівним принципом має стати забезпечення економічних інтересів держави при оновленні правового регулювання портової діяльності, спрямованість на перспективне оновлення та ефективне функціонування галузі, що має найзначніше значення для морської держави, якою є Україна.

Список використаної літератури

1. 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.
2. Про внесення змін до Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1634-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1634-2020-p#Text>
3. Плачкова Т.М. Адміністративно-правове забезпечення безпеки мореплавства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук, спеціальність 081 «Право». Одеса, 2020. 216 с.
4. 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/5fb/3a1/5e7/5fb3a15e73782481469507.pdf>
5. Кодекс торговельного мореплавства України, 1995. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 47. Ст. 349.
6. Ниякий И. Моряки приносят Украине \$3 млрд в год. Они могут потерять работу. URL: <https://biz.liga.net/ekonomika/transport/opinion/moryaki-prinosyat-ukraine-3-mlrd-v-god-no-mogut-poteryat-rabotu>
7. Ниякий И. Украина не хочет быть морской страной: когда власть даст нашим морякам спокойно работать. URL: <https://biz.liga.net/ekonomika/transport/opinion/ukraina-ne-morskaya-strana-kogda-ukrainskaya-vlast-dast-moryakam-spokoyno-rabotat>

8. Украина парадоксальная: чтобы оформить судно в порту, заставляют ехать за сотни километров. URL: <https://www.seafarersjournal.com/opinions/paradoks-chtoby-oformit-sudno-v-portu-ukrainy-nado-ehat-za-sotnik-kilometrov/>
9. АМКУ рекомендует отстранить «Морречсервис» от оформления судов в портах. URL: <https://mintrans.news/porty/amku-rekomenduet-otstranit-morrechservis-ot-oformleniya-sudov-v-portakh>
10. Украина сократила время на оформление захода судов в порты в 2 раза, Мининфраструктуры. Инфографика. URL: https://biz.censor.net/news/3229060/ukraina_sokratila_vremya_na_oformlenie_zahoda_sudov_v_porty_v_2_raza_mininfrastruktury_infografika
11. United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. The official website of the UN. URL: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

References

1. 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].
2. On Amendments to the Strategy for the Development of Seaports of Ukraine for the Period until 2038: An Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, of December 12, 2020, No. 1634-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1634-2020-p#Text> [in Ukrainian].
3. Plachkova T. M. (2020). Administrative legal provision of maritime safety in Ukraine: dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 "Law". Odessa [in Ukrainian].
4. 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/5fb3a15e7/5fb3a15e73782481469507.pdf> [in Ukrainian].
5. Code of Commercial Seafaring of Ukraine, 1995. Statements of the Verkhovna Rada of Ukraine, 47–52, 349 [in Ukrainian].
6. Nijakij I. (2020). Sailors bring Ukraine \$3 billion a year. They may lose their jobs. URL: <https://biz.liga.net/ekonomika/transport/opinion/moryaki-prinosyat-ukraine-3-mlrd-v-god-no-mogut-poteryat-rabotu> [in Russian].
7. Nijakij I. (2020). Ukraine does not want to be a maritime country: when the authorities give our sailors to work in peace. URL: <https://biz.liga.net/ekonomika/transport/opinion/ukraina-ne-morskaya-strana-kogda-ukrainskaya-vlast-dast-moryakam-spokoyno-rabotat> [in Russian].
8. Ukraine is paradoxical: in order to register a ship in the port, they are forced to travel hundreds of kilometers. URL: <https://www.seafarersjournal.com/opinions/paradoks-chtoby-oformit-sudno-v-portu-ukrainy-nado-ehat-za-sotnik-kilometrov> [in Russian].
9. The АМКU recommends to remove "Morrechs-service" from registration of ships in ports. URL: <https://mintrans.news/porty/amku-rekomenduet-otstranit-morrechservis-ot-oformleniya-sudov-v-portakh> [in Russian].
10. 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_mininfrastruktury_infografika [in Russian].
11. United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. The official website of the UN. URL: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

Стаття надійшла 07.05.2021 р.

Т. В. Аверочкина, докт. юрид. наук, професор
 Национальный университет «Одесская юридическая академия»
 Кафедра морского и таможенного права
 ул. Академическая, 2, Одесса, 65009, Украина
 e-mail: tetianaaverochkina@gmail.com
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0652-7658>

ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Резюме

В статье охарактеризованы современное состояние и проблемные аспекты публичного администрирования морской и связанной с ней портовой деятельности в Украине. Актуальность рассмотренной тематики обусловлена продолжающимся кризисом в правовом и управленческом обеспечении этих сфер. Задание статьи состоит в поиске оптимальных моделей и инструментов построения новой системы публичного администри-

рования морской отрасли с учетом мировых стандартов и лучших практик. В статье обращено внимание на то, что задекларированное возрождение и поддержание звания Украины как морской державы, развитие ее морского торгового и военно-морского потенциала не может происходить только благодаря ситуационным изменениям по результатам реагирования на кризисные события или для ускоренного разрешения проблем, которые не решались десятилетиями. Здесь должен быть внедрен другой, системный, подход как к правовому регулированию, так и к практике реализации уже принятых правовых норм – новый подход к публичному администрированию всей отрасли. Автором классифицированы меры по преодолению портового кризиса в Украине: финансовые, инфраструктурные и эксплуатационные. Предложена переориентация правового регулирования и практики правоприменения на поддержку субъектов хозяйствования государственного сектора и моряков-граждан Украины, а также упрощение формальностей в портах Украины. Подчеркнута актуальность концепций человекоцентризма, сервисного государства и «good governance» с учетом систем управления рисками на всех уровнях для модернизации публичного администрирования морской и портовой деятельности в Украине. В качестве первоочередной задачи определен анализ уже принятых шагов, системное обновление действующего морского и портового законодательства с применением «пакетного» подхода к его разработке. Именно благодаря такому подходу будет возможным обеспечить учет и баланс интересов большинства заинтересованных субъектов морской и портовой деятельности, а также государства.

Ключевые слова: морская деятельность, портовая деятельность, публичное администрирование, морское законодательство, портовое законодательство, Украина.

T. V. Averochkina, Doctor of Juridical Sciences, Professor
National University «Odessa Law Academy»
Department of Maritime and Customs Law
Akademichna Str., 2, Odessa, 65009, Ukraine
e-mail: tetianaaverochkina@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0652-7658>

PUBLIC ADMINISTRATION OF MARITIME ACTIVITIES IN UKRAINE: PROBLEMS AND DECISIONS

Summary

The article characterizes the current state and problematic aspects of public administration of maritime and related port activities in Ukraine. The urgency of the issue is due to the ongoing crisis in the legal and administrative regulation of these areas. The aim of the article is to establish optimal models and tools for constructing a new system of public administration of the maritime industry, taking into account international standards and best practices. The methodological basis of the research is formed by a system of general scientific and special legal methods of scientific research (historical, analysis and synthesis, scientific abstraction and forecasting). The article draws special attention to the fact that the declared revival and maintenance of the status of Ukraine as a maritime state, the development of its maritime trade and naval potential can not occur only due to situational changes in response to crisis events or to accelerate the decision of problems which have not been resolved for decades. Here, a different, systemic approach to both legal regulation and the practice of implementing the adopted legal norms should be introduced, a new approach to public administration of the entire industry. The author classifies measures to overcome the port crisis in Ukraine into financial, infrastructural and operational ones. It is proposed to repurpose the legal regulation and law enforcement practices to support public sector entities and seafarers-citizens of Ukraine, as well as to simplify formalities in the ports of Ukraine. The relevance of the concepts of anthropocentrism, service state and “good governance”, taking into account risk management systems at all levels for the modernization of public administration of maritime and port activities in Ukraine, is emphasized. The priority is to analyze the steps taken and systematically update the current maritime and port legislation using a “package” approach to its development. This approach enables to ensure that the interests of most maritime and port stakeholders and the state are taken into account and balanced.

Keywords: maritime activity, port activity, public administration, maritime legislation, port legislation, Ukraine.