

УДК 342.9

*Л.В. Валусва*, канд. юрид. наук, доцент  
Одеська національна морська академія  
кафедра адміністративного та кримінального права  
вул. Дідріхсона, 8, Одеса, 65029, Україна

## ЩОДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МОРСЬКИМ ТОРГОВЕЛЬНИМ ПОРТОМ

Статтю присвячено аналізу правовідносин, пов'язаних з формуванням системи управління морськими торговельними портами, зокрема питанням включення органів місцевого самоврядування до складу системи управління морським портом, питаннями землекористування та ін.

У зв'язку з закріпленням у Законі України «Про морські порти України» початком реформування відносин власності в морських портах і прийняттям курсу на роздержавлення та лібералізацію галузі існує потреба в урегулюванні інтересів усіх суб'єктів управління і господарювання в портах з метою створення рівних умов діяльності для кожного учасника.

**Ключові слова:** морські порти, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, приватизація, землекористування, система управління, адміністрація порту, функції.

**Постановка проблеми.** Стратегією розвитку морських портів України на період до 2038 року серед інших напрямків визначено напрямок удосконалення діяльності портів і реструктуризації їх майнового комплексу у бік роздержавлення. Стратегія схвалила залучення приватних інвесторів на довгостроковий період, створення в портовій галузі кластерів із переробки вантажів... [1]. Безсумнівно це потребує від органів управління порту проведення великої кількості різномірних заходів і головне – заохочення приватних інвестицій для розширення акваторій, підхідних каналів, будівництва причалів та інфраструктури портів, оскільки жорстка конкуренція піддає їх ризику витіснення конкурентами.

Морські порти у особі представників їх адміністрацій взаємодіють з органами місцевої влади щодо соціальних питань. Імовірно, що на рівень конкурентоспроможності суб'єктів господарювання (у тому числі в портах) впливає не тільки фінансова спроможність, але й те соціальне середовище, яке формується за рахунок використання трудового (кадрового) резерву міста (регіону). Україна готує багато фахівців з потрібною освітою та кваліфікацією і необхідним рівнем знань та підприємницьких здібностей, про що свідчить перевищення пропозицій над потребами на ринку праці. Тобто, сприятливе соціальне середовище є одним із факторів підвищення ефективності діяльності морських портів України. У світлі удосконалення механізму взаємодії морських портів з органами місцевої влади на предмет підвищення соціальної ролі порту було б доцільним включити до ради правління публічної адміністрації морського порту представників органів місцевого самоуправління і обласної адміністрації, оскільки взаємозв'язок з місцевими органами влади міг би бути корисним в аспекті покращення стосунків між державними органами, посадовими особами, задіяними в політико-економічному житті регіону і портами, сприяючи тим самим вирішенню соціальних питань в регіоні та в портах зокрема, і дозволяючи таким чином зосередитися на конкурентоздатності портових підприємств та сталому зростанні перевезень, не відволікаючись на соціальну політику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наразі актуальною є тенденція реорганізації портових адміністрацій з державних підприємств, що повністю належать уряду, в підприємства, в яких приймають участь регіональні, місцеві органи влади, приватні інвестори. Вказану тематику частково досліджували К. Белоус, С. Горчаков, Л. Давиденко, О. Зима, О. Клепікова, В. Лебедев, О. Лосевська, М. Мельников, О. Наумов, А. Ніцевич, В. Развадовський, Ю. Сергеев, В. Стецюк та ін. Проте більшість питань цієї теми ще залишаються дискусійними.

**Мета статті.** Найбільш прогресивним у взаємовідносинах між державою та приватними інвесторами визнано закріплений в Законі України «Про морські порти України» принцип відділення комерційних функцій від контрольних, господарської діяльності від розпорядження активами і їх розподілу між державним і приватним сектором. При цьому Закон обходить питання включення місцевих органів влади до системи управління портом, а втім вони повинні задовольняти потреби регіону (міста) розташування порту, забезпечуючи зайнятість населення, формування місцевого бюджету, сприяючи реалізації соціальних проектів. До повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування відносяться здійснення контролю щодо підприємств, установ, організацій, розташованих на їх території: здійснення контролю за діяльністю комунальних підприємств і використанням ними прибутку, заслуховування звітів про роботу їхніх керівників, здійснення контролю за експлуатацією й організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, транспорту, зв'язку.

Метою даної статті є дослідження ступеню врахування державою інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування при формуванні системи управління портом на основі Закону України «Про морські порти України» та вироблення деяких пропозицій щодо цього питання.

**Виклад основного матеріалу.** Закон України «Про морські порти України» легалізував процеси реструктуризації морських портів, хоч почалися вони задовго до його прийняття. Зокрема, розпочали діяльність недержавні структури, що займаються портовою діяльністю, хоч і не називаються портами. Сюди слід віднести ЗАТ «Морський спеціалізований порт Ніка Тера» [2], розташований у м. Миколаїв, який був збудований повністю за рахунок інвесторів (він має власну лоцманську службу, необхідні акваторії для маневру суден і спеціальну інспекцію з безпеки мореплавства й пожежної безпеки), ТОВ «Порт «Очаків» [3], ТОВ «Акваторія-порт» на окупованій тепер території у м. Севастополь та ін.

Отже, у зв'язку з цим, по-перше, стало необхідним введення переліку портових територій (електронна база даних з обліку морських портів). Стаття 6 Закону України «Про морські порти України» від 17.05.2012 р. передбачає створення Реєстру морських портів з метою забезпечення даними, необхідними для виконання завдань у сфері безпеки мореплавства, охорони навколишнього природного середовища, а також для здійснення державного нагляду (контролю). Ведення Реєстру морських портів України здійснюється в порядку, який визначає Кабінет Міністрів України [4].

По-друге, розгляд морського порту як організованої певним чином портової території вимагає відповідного врегулювання правовідносин, пов'язаних із використанням землі, особливо обігу земель несільськогосподарського призначення (з урахуванням норм, передбачених Законом України від 06.09.2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [5], Законом України від 18.09.2012 р. «Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо державного земельного банку» [6], проектом Закону України від 07.12.2011 р. «Про ринок землі» [7]), а також відносин порту з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування – у напрямі врегулювання землевідведення та зміни цільового призначення земель, що мають здійснювати зазначені органи лише за узгодженням з Міністерством інфраструктури України.

В різних країнах це питання вирішувалося по-різному, наприклад, Роттердамський порт належить місцевій владі. Це означає, що місто є також власником землі, на якій розташований порт [8]. Усіма справами порту керує Рада правління. До її складу входять: голова, виконавчий директор, директор із питань судноплавства (з питань перевезень) і ще багато галузевих керівників. За дорученням міської влади вона доглядає за портом, управляє ним і розвиває ще один вид діяльності, який приносить добрий прибуток місту, – здачу землі в оренду порту (короткострокову, довгострокову та дуже тривалу). Тобто адміністративні послуги порту формують невід'ємну частину бюджету муніципалітету.

В Україні система управління морським портом, структура її органів та їх повноваження визначаються законодавством і центральним органом управління галуззю і це є

невід'ємним правом держави на самовизначення, але ми прагнемо гармонійного співіснування з усіма членами міжнародної спільноти і тому повинні враховувати їх рекомендації та передовий досвід. Міжурядовий орган UNCTAD (Конференція ООН з торгівлі та розвитку) виділив певні організаційні елементи, які повинні знаходитися у віданні місцевих портових адміністрацій, а саме [9]: вибір організаційної структури, розробка та реалізація адміністративних процедур, аналіз витрат і контроль бюджетів, структуризація тарифів, документальне забезпечення прикордонних і митних процедур, обробка даних і телекомунікації, збір, аналіз і застосування кращих практик управління, кадрове забезпечення (процедури відбору персоналу, навчальні програми), маркетинг та зв'язки з громадськістю. Усі ці питання можна було б вирішувати ефективніше за допомогою місцевих органів влади і громад.

Як ми вже зазначали, держава повинна забезпечувати виконання міжнародних конвенцій в усіх своїх відкритих морських портах незалежно від того, в якій формі власності вони перебувають, тому Законом України «Про морські порти України» була введена електронної база даних з обліку морських портів [4].

Програмою Європейського Союзу для України «Підтримка інтеграції України до Транс-Європейської транспортної мережі ТЕМ-Т РК5. Політика галузі морського транспорту» очікувалося врегулювання діючої системи нормативно-правової бази через повне встановлення портів-землевласників, коли не тільки операції на терміналах, але також велика кількість не спеціалізованих портових послуг будуть віддаватися в підряди приватному секторові, залишаючи для адміністрацій портів лише функції нагляду [10].

Прийнятий закон про морські порти мав би ввести загальний принцип щодо питань володіння землею та акваторією в межах порту, які не можуть віддаватися у власність суб'єктів приватної діяльності (при цьому в адміністрацій портів мають бути виключні права на користування), але ст. 24 Закону встановлює, що земельні ділянки в межах території морських портів можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності, і тільки земельні ділянки, на яких розташовані стратегічні об'єкти портової інфраструктури, та земельні ділянки, які забезпечують діяльність адміністрації морських портів України, не підлягають приватизації та/або відчуженню в будь-який спосіб.

Розглянемо це питання більш докладно в частині перебування земельних ділянок у комунальній власності. На наш погляд, недоліком прийнятого закону про морські порти слід назвати відсутність у його положеннях норм, які стосуються урахування інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування при визначенні кількості, розмірів, місцезосташування та меж морського порту (міських, районних, обласних тощо – у залежності від підпорядкування території самого морського порту).

У даному контексті інтерес для нас становить, по-перше, землекористування, а по-друге, той факт, що морський порт зазвичай є одним з основних роботодавців та платників податків незалежно від розміру самого порту. У той самий час, згідно із Законом України «Про морські порти України», територію морського порту визначає і змінює Кабінет Міністрів України (ст. 8 Закону) – без участі самих територіальних громад.

**Висновки.** Таким чином, незважаючи на прийняття найважливішого галузевого Закону України «Про морські порти України», ситуація із землекористуванням та урахуванням при цьому інтересів конкретних територіальних громад вимагає подальшого врегулювання прав усіх зацікавлених сторін.

Можливо їх можна забезпечити шляхом включення до правління портової корпорації представників влади міста, або через укладення з містом договору про співпрацю та координування діяльності порту. Підтвердженням практичної ролі такої пропозиції є процеси, що наразі відбуваються в Іллічівському морському порту, де згідно закону про морські порти створено Раду морського порту, що здійснює координаційну діяльність між суб'єктами господарювання, робота яких пов'язана з Іллічівським морським торговельним портом. До функцій Ради відноситься зокрема і розробка пропозицій щодо розвитку інженерної інфраструктури регіону. Членами ради є: начальник порту, капітан порту, представники стивідорних компаній, що обробляють вантажі в порту, представники Іллічівської міської ради та Одеської обласної державної адміністрації, голови профспілкових організацій.

Враховуючи викладене, пропонуємо також внести зміни до п. 2 статті 8 «Межі морського порту» Закону України «Про морські порти України» та викласти згаданий пункт у такій редакції: «Межі території морського порту визначає і змінює Кабінет Міністрів України за попереднім погодженням з органами місцевого самоврядування, виходячи з положень Земельного кодексу України».

Щодо акваторії портів, то на нашу думку, вона має бути передана до управління органів місцевого самоврядування, це дозволило б більш оперативно та ефективно забезпечувати її технічне оновлення (у тому числі за рахунок портових зборів) та більш демократично здійснювати управління нею, і, головне, усунуло б суперечності з Конституцією, за якою водні об'єкти є об'єктами права власності всього народу України, а не державної власності.

### Список літератури

1. Мінінфраструктури публічно презентувало проект стратегії розвитку морських портів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mtu.gov.ua/uk/news/2013-03-20/32455.html>
2. Сайт ЗАТ «Морський спеціалізований порт Ніка Тера» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nikatera.com/harakteristika.htm>
3. Рідне Прибужжя (газ.). – 2010. – 12 жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rp.mk.ua/2010/10/port-ochakov-vchera-segodnya-i-zavtra>
4. Про морські порти України [Електронний ресурс]: Закон України від 17.05.2012 р. № 4709-V. – Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності [Електронний ресурс]: Закон України від 06.09.2012 р. № 5245-17. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/233-18>
6. Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо державного земельного банку [Електронний ресурс]: Закон України від 18.09.2012 р. № 5248-17. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5248-17>
7. Аграрний комітет одобрив законопроект о рынке земли от 11.01.2012 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://economics.lb.ua/state/2012/01/11/131350\\_agrarniy\\_komitet\\_odobril.html](http://economics.lb.ua/state/2012/01/11/131350_agrarniy_komitet_odobril.html)
8. Рене А. Льюекс. Про розвиток портової зони м. Роттердама [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2000/2/20000265.html>
9. Port development. A handbook for planners in developing countries. – UNCTAD, 1985. – 228 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://r0.unctad.org/tl/docs-un/td-b-c4-175-rev-1/TD.B.C.4.175.REV.1.PDF>
10. Програма Європейського Союзу для України «Підтримка інтеграції України до Транс-Європейської транспортної мережі ТЕМ-Т. PK5. Стратегія галузі морського та річкового транспорту. Заключний звіт 5.4. Грудень 2010 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ten-t.org.ua/data/upload/publication/main/ua/517/fr\\_5.4\\_maritime\\_and\\_inland\\_waterway\\_sector\\_development\\_final\\_review\\_ukr.pdf](http://www.ten-t.org.ua/data/upload/publication/main/ua/517/fr_5.4_maritime_and_inland_waterway_sector_development_final_review_ukr.pdf)

Стаття надійшла 16.04.2015 р.

**Л.В. Валуєва**, канд. юрид. наук, доцент  
Одесская национальная морская академия  
кафедра административного и уголовного права  
ул. Дидрихсона, 8, Одесса, 65029, Украина

## К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МОРСКИМ ТОРГОВЫМ ПОРТОМ

### Резюме

Статья посвящена анализу правоотношений, связанных с формированием системы управления морскими торговыми портами, в частности вопросам включения органов местного самоуправления в состав системы управления морским портом, вопросами землепользования и др.

В связи с закрепленным в Законе Украины «О морских портах Украины» началом формирования отношений собственности в морских портах и принятием курса на разгосударствление и либерализацию отрасли существует потребность в урегулировании интересов всех субъектов управления и хозяйствования в портах с целью создания равных условий деятельности для каждого участника.

**Ключевые слова:** морские порты, органы местного самоуправления, субъекты хозяйствования, приватизация, землепользование, система управления, администрация порта, функции.

*L.V. Valuieva*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor  
Odessa National Maritime Academy  
the Department of Administrative and Criminal Law  
st. Didrihsona, 8, Odessa, 65029, Ukraine

## THE ISSUE OF FORMATION OF MANAGEMENT COMMERCIAL SEA PORT

### Summary

This article analyzes the relationships associated with the formation of the control system of the sea trading ports, in particular the integration of local governments in the management seaport, land use issues, and others.

Due to the beginning of reform of property relations in seaports and the course on privatization and liberalization of the industry being enshrined in the Law of Ukraine «On Sea Ports of Ukraine» there is a need to settle the interests of all subjects of the control and management in ports in order to create a level playing field for each participant.

**Key words:** sea ports, local governments, business entities, privatization, land use, management system, the port authority, functions.