

*Валуєва Л. В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного та кримінального права**Одеської національної морської академії*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У МОРСЬКИХ ПОРТАХ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена нормативному регулюванню деяких владних повноважень державних органів у здійсненні управління діяльністю морських портів України.

Ключові слова: морські порти, функції, управління, інспекція, адміністрація, діяльність, контроль.

Постановка проблеми. Важливим чинником в умовах ґрунтового реформування морського господарства є вдосконалення державної управлінської діяльності в морських портах.

Цьому питанню приділено увагу в провідному нормативному акті щодо морських портів – Законі України «Про морські порти України», але, на нашу думку, деякі аспекти регулювання управлінської діяльності у морських портах потребують змін і покращення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вказане питання 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. Сергєєв, В. Стецюк та інші. Проте більшість питань ще залишаються дискусійними.

Метою цієї статті є дослідження правової регламентації владних повноважень державних органів щодо реалізації управлінських функцій, які стосуються забезпечення безпеки мореплавства й господарювання в портах. Завданням статті є висвітлення деяких аспектів удосконалення правового регулювання статусу й повноважень державних органів управління портом.

У статті буде йтися про морський порт – суб'єкт права в тому розумінні, яке викладено в п. 2 ст. 25 Закону України «Про морські порти України» від 17.05.2012 р [1], де серед об'єктів приватизації номером першим визначено єдині майнові комплекси державних підприємств та акції публічних акціонерних товариств, утворених у процесі корпоратизації на базі цехів, виробництв, дільниць, інших підрозділів державних підприємств – морських портів, до складу яких входять усі види майна, призначені для їхньої діяльності.

Передусім зауважимо, ми вважаємо, що назва Закону України «Про морські порти України» потребує уточнення, оскільки в Україні існують ще й морські рибні та інші порти, і вони мають свою систему органів управління. Наприклад, морські рибні порти підпорядковуються Державному агентству рибного господарства Мінагрополітики України. Згідно з Положенням про Державне агентство рибного господарства України [2], останнє здійснює контроль діяльності галузевої системи науково-технічної інформації, забезпечує функціонування морських рибних портів (п/п. 52) тощо. Згідно з іншим нормативним актом – Положенням про інспекцію державного портового нагляду морських рибних портів України, до складу інспекції державного портового нагляду морського рибного порту входять такі служби: портовий нагляд; морська інспекція; реєстрація

суден; оформлення дипломів і паспортів; фінансово-бухгалтерська; державна лоцманська служба [3, ст. 66].

Наведені витяги із нормативних актів підтверджують, що рибні порти мають свою розгалужену систему органів управління зі схожими функціями, як і в органів управління морських портів, але зі своєю підпорядкованістю.

Тобто, дія Закону про морські порти не поширюється на річкові порти, морські рибні порти, пункти базування ВМС України, ВМС іноземних держав, морської охорони, прикордонної служби (п. 3 ст. 2 Закону України «Про морські порти України»). У Законі йдеться тільки про торговельні морські порти, що дає підстави уточнити назву цього нормативного акта, назвавши його Законом України «Про морські торговельні порти України».

Повертаючись до теми нашої статті, проаналізуємо функції ДП «Адміністрація морських портів України».

Згідно зі ст. 15 Закону України «Про морські порти України»,

І. Адміністрація морських портів України утворюється з метою:

1) утримання й забезпечення ефективного використання державного майна, переданого їй у господарське відання, у тому числі модернізації, ремонту, реконструкції та будівництва гідротехнічних споруд, інших об'єктів портової інфраструктури, розташованих у межах території й акваторії морського порту;

2) надання послуг суднам на підходах і безпосередньо в акваторії морського порту для їх безпечного судноплавства, маневрування та стоянки;

3) організації та забезпечення безпечної експлуатації об'єктів портової інфраструктури державної власності, у тому числі гідротехнічних споруд, систем забезпечення безпеки мореплавства, розташованих у межах території й акваторії морського порту;

4) організації та забезпечення безпеки мореплавства;

5) збору й обліку даних, що вносяться до Реєстру морських портів України;

6) організації розроблення й виконання плану розвитку морського порту, підготовки пропозицій щодо його вдосконалення;

7) організації та координації аварійно-рятувальних робіт;

8) організації робіт з підйому затонулого майна в акваторії морського порту;

9) забезпечення дотримання законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

10) забезпечення проведення робіт з ліквідації наслідків забруднення території й акваторії морського порту;

11) надання допомоги потерпілим;

12) визначення районів обов'язкового використання буксирів;

13) справляння та цільового використання портових зборів;

14) координації своєї діяльності й діяльності капітана морського порту, лоцманської служби, власників морських терміналів, портових операторів, інших суб'єктів господарювання, що проводять діяльність у морському порту, у разі виникнення стихійного лиха, аварій, катастроф, інших надзвичайних ситуацій, що потребують взаємодії;

15) забезпечення створення рівних і конкурентних умов ведення господарської діяльності й отримання послуг у морському порту;

16) контролю і підтримання оголошених глибин.

III. У процесі своєї діяльності адміністрація морських портів України укладає договори щодо модернізації, реконструкції та будівництва об'єктів портової інфраструктури, інші договори, що відповідають цілям її утворення, у тому числі господарські договори з питань забезпечення своєї діяльності [1, ст. 15].

Як ми бачимо з наведеного списку завдань, більшість з яких мають управлінський характер, ДП «Адміністрація морських портів України» виконує функції органу державного управління. Останнім, 16 пунктом законодавець навіть закріплює за ним контролюючу функцію, але, оскільки контроль за навігаційно-гідрографічним забезпеченням судноплавства в територіальному морі і внутрішніх водах України здійснює Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті (п/п. 34 п. 3 Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті [4]), ми пропонуємо слово «контролю» замінити словом «забезпечення», бо Адміністрація разом із державною установою «Держгідрографія» мусять забезпечувати й підтримувати оголошені глибини, а не контролювати їх. Для виконання цих та інших функцій Адміністрація наділяється правом укладати договори, що відповідають цілям її утворення, з питань реалізації своєї діяльності тощо (ч. 2 ст. 15 Закону).

Отже, виходячи з вище перелічених цілей, Адміністрація морського порту має здійснювати одночасно адміністративно-владні повноваження (наприклад, як сказано у п. 4 ч. 1 ст. 15 – організація та забезпечення безпеки мореплавства) і господарську діяльність (зокрема, будівництво причалів і здавання їх у концесію чи оренду – ч. 2 ст. 15). На нашу думку, сумісництво таких двох функцій неминуче супроводжуватиметься спробами використати адміністративні повноваження для досягнення цілей у веденні господарської діяльності (не виключаємо можливості того, що інколи навіть нехтуючи тими правовими нормами, які охороняють режим законності в портах). Для запобігання такій можливості Адміністрація морських портів України не повинна виконувати функції суб'єкта господарювання, а навпаки – інспекції та державні органи, що постійно діють у портах, мають здійснювати свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування, у межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік [5, с. 23].

Створення й розвиток виробничих потужностей морських портів та організація їхньої діяльності передбачає тісну взаємодію центрального органу виконавчої влади у сфері морського транспорту з органами виконавчої влади відповідних обласних держадміністрацій та органів місцевого самоврядування. Господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи. Безпосередня участь держави, органів державної влади й органів місцевого самоврядування в господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України (ч. 3 ст. 8 ГКУ) [6, ст. 144]. Отже, трактуючи ст. 8 ГКУ, Адміністрація морських портів України

повинна бути державною установою, що забезпечує управління портом, у складі якої вже можуть діяти, якщо є така потреба, суб'єкти господарювання – державні унітарні підприємства, основані на базі відокремленої частини державної власності без поділу її на частки, які створюються в розпорядчому порядку компетентним органом держави і входять до сфери управління зазначеного органу. Ознаки державного унітарного підприємства закріплені у ст. 73 Господарського кодексу України. Державному унітарному підприємству, крім загальних ознак (характерних для всіх підприємств), притаманні специфічні риси, більшість з яких зафіксована у ст. 73 Господарського кодексу України [6, ст. 144].

Тобто, на нашу думку, наразі наявна організаційна форма Адміністрації – державне підприємство – суперечить здійсненню Адміністрацією тих функцій, якими вона наділена Законом. Крім того, етимологічний зміст слова «адміністрація» підходить назві саме органу управління [7] (на кшталт установи, організації, головною метою створення яких є не отримання прибутку, а здійснення управління).

У зв'язку з цим, пропонуємо реорганізацію державного підприємства «Адміністрація морських портів України» в державну установу. Установа – це різновид організації, яка має статус юридичної особи. Згідно із ст. 83 ЦКУ, «установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Особливості правового статусу окремих видів установ встановлюються законом» [8]. Аналогічне визначення є в п. 2.26 Державного класифікатору України (Класифікація організаційно-правових форм господарювання – КОПФГ). Організації, заклади, установи – організаційні структури, які не займаються підприємницькою діяльністю. Фінансування робіт, пов'язаних з їхньою діяльністю, здійснюється за рахунок асигнувань, що виділяються з Державного бюджету або з місцевого бюджету адміністративно-територіальних одиниць [9].

Ми вважаємо, що здійснення комерційних функцій у порту має бути на рівних умовах як для державних, так і для недержавних підприємницьких структур. Тому адміністрації повинні виконувати тільки державні функції (контролювати, надавати послуги від її імені тощо).

Враховуючи вище зазначене, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про морські порти України», виклавши п. 1 ст. 1 Закону в такій редакції: «Адміністрація морських портів України – це державна установа, яка діє у складі центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики на морському й річковому транспорті та займається забезпеченням функціонування портів і безпеки в морських портах безпосередньо та через свої філії, що утворюються в кожному морському порту (адміністрація морського порту)».

Про достатньо суворий контроль і вертикальну субординацію в управлінні портами свідчить той факт, що голова Адміністрації морських портів України за законом про морські порти призначається та звільняється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту. Зазначений голова, у свою чергу, подає на розгляд Міністру інфраструктури України пропозиції щодо призначення керівника адміністрації морського порту, тобто начальника морського порту (ч. 3 ст. 15 Закону про морські порти). З цього приводу зауважимо, що морські порти перетворені Законом на філіали ДП «Адміністрація морських портів України» (тобто, це вже не окремі юридичні особи – суб'єкти господарювання), тому ло-

гічно, щоб повноваження щодо призначення керівників своїх підрозділів мав безпосередньо голова підприємства.

Щодо вирішення питання фінансування ми пропонуємо звернути увагу на досвід сусідів, а саме: точку зору керівника Федерального агентства морського і річкового транспорту Росії (Росморречфлот) Олександра Давиденка, який зауважує: «У світовій практиці заведено, що у будь-якому порту діє адміністрація порту в тому чи іншому вигляді й низка стивідорних компаній. Адміністрація порту може стати такою керівною компанією і займатися розвитком морського порту. У всьому світі в таких компаній два джерела доходів – орендна плата й портові збори. Якщо ми так зробимо, ми зменшимо кількість управлінь від держави, витрати на їх утримання, а отже, зменшимо навантаження на бізнес і більше коштів направимо на розвиток портової інфраструктури» [10].

Позитивним моментом удосконалення державної системи управління морськими портами за останній час можна назвати реформування Державної інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті, яка, за словами свого голови Г. Соболевського, «є не правонаступником, а новоствореним органом на основі трьох, що ліквідуються: Інспекції Головного державного реєстратора флоту, Держфлотінспекції та Укрморречфлоту» [11].

Розглянемо законодавче регулювання її діяльності. У ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій із реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. [12, ст. 385]. Отже, Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті (далі – Укрморречінспекція) є контрольно-наглядовим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському й річковому транспорті, діяльність якої координує Кабінет Міністрів України через Міністерство інфраструктури України. Тобто, Укрморречінспекція стала одним із головних профільних органів державного управління морським транспортом в Україні [4], а отже, логічно було б, щоб служби капітанів морських портів належали до її структурних одиниць у кожному морському порту, але наразі вони входять до структури філіалів ДП «Адміністрації морських портів України» [13, п. 1.1].

Крім того, ч. 3 п. 6 ст. 13 Закону України «Про морські порти України» до повноважень Міністерства інфраструктури України зараховує призначення капітанів морських портів. Як на нашу думку, призначення капітана порту на свою посаду Міністром інфраструктури, а не Головою Державної інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті (профільним органом) є не послідовним, оскільки капітан морського порту – це особа, яка виконує специфічну функцію держави порту – відповідає за безпеку мореплавання, і її призначення має здійснювати саме той орган влади центрального рівня, що цілеспрямовано створений для реалізації цього державного завдання й несе відповідальність за якість його виконання на державному й міжнародному рівні, а отже, повинен мати прямі важелі впливу на головну особу, яка контролює забезпечення безпеки мореплавання на локальному рівні – у морському порту. На нашу думку, такий розподіл повноважень (коли Міністерство інфраструктури призначає капітанів) може провокувати втручання ДП «Адміністрації морських портів України» за підтримки Міністерства інфраструктури України у функціональну діяльність служб капітанів морських портів.

Враховуючи зазначене, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про морські порти України» та Кодексу торговельно-го мореплавства України, зокрема:

- пункт 6 ч. 3 ст. 13 Закону викласти в такій редакції: «забезпечення безпеки мореплавства», виключивши слова «призначення капітанів морських портів»;

- викласти ст. 77 Кодексу «Призначення капітана морського порту» в такій редакції: «Капітана морського порту призначає на посаду і звільняє з посади центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському і річковому транспорті й підпорядковується його керівникові».

Висновки. Вирішення проблеми нормативного врегулювання й чіткого розподілу між державними органами владних повноважень щодо реалізації управлінських функцій стосовно забезпечення безпеки мореплавства є багатостороннім і включає кілька окремих напрямів. Зокрема, не вирішеним залишається відокремлення основних адміністративних та господарських функцій у державному управлінні портами. До адміністративних слід зарахувати такі: управління державною власністю і нагляд за безпекою мореплавства й додержанням законів, правил, міжнародних угод у сфері торговельного мореплавства, а до господарських функцій – укладання концесійних угод, обслуговування суден, вантажів, пасажирів.

У перспективі подальших досліджень постає питання законодавчого врегулювання розподілу повноважень за всіма зацікавленими сторонами під час роздержавлення морських портів. Адже управління морським портом вимагає комплексного підходу й участі багатьох структур – до їх переліку входять такі: держава як теперішній власник всього майнового комплексу морського порту; органи місцевого самоврядування (обласні, міські ради тощо); професійні союзи працівників морського порту та пов'язані з ними установи й організації; підприємці, що здійснюють діяльність у морських портах, тощо.

Література:

1. Про морські порти України. Закон України від 17.05.2012 р. № 4709-V // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>.
2. Про Державне агентство рибного господарства України. Указ Президента України від 16.04.2011 р. № 484/2011 // Уряд. кур'єр. – 2011. – 17 травня.
3. Про затвердження Положення про інспекцію державного портового нагляду морських рибних портів України. Наказ Державного комітету рибного господарства України від 24.09.1998 р. № 131 // Офіц. вісник України. – 1998. – № 42. – Ст. 66.
4. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті. Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 447/2011 // Уряд. кур'єр. – 2011. – 11 травня.
5. Бикова Л.В. Вдосконалення управління морським портовим господарством / Л.В. Бикова // Правова держава. – О.: Вид-во ОНУ, 2005. – № 8. – С. 41–47. – С. 43.
6. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 19–22. – Ст. 144.
7. Адміністрація // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
8. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Інформ. бюл. НКРЕ. – 2003. – № 7.
9. Що таке підприємство, установа, організація, заклад, орган? // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://msu.kharkov.ua/tc/cons/organiz.html>.
10. Петров А. Реформи на водном транспорте России / А. Петров // Порты Украины. – 2012. – № 02 (114). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portsukraine.com/node/2544>.
11. Інтерв'ю голови Державної інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті Григорія Соболевського // Уряд. кур'єр. – 2012. – 25 січня.
12. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI, із змін., внесеними від 17.05.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
13. Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту. Наказ Міністерства інфраструктури України від 27.03.2013 № 190 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0632-13>.

Валуева Л. В. Некоторые аспекты совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в морских портах Украины

Аннотация. Статья посвящена нормативному регулированию некоторых властных полномочий государственных органов при осуществлении ими управления деятельностью морских портов Украины.

Ключевые слова: морские порты, функции, управление, инспекция, администрация, деятельность, контроль.

Valuieva L. Some aspects of the improvement of legal regulation of administrative activity in the seaports of Ukraine

Summary. The article discusses regulatory some powers of state bodies in the exercise of management of sea ports of Ukraine.

Key words: ports, functions, control, inspection, administration, operation and control.