

7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – Т. 5. П-С. – К. : Укр. енцикл., 2003.
8. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : в 2 ч. Ч. 1 / А. М. Куліш. – Суми : Вид. Сум. держ. ун-ту, 2007.
9. Угровецький О. П. Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування : монографія / О. П. Угровецький. – Х. : Золота миля, 2009.
10. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: монографія / О. О. Бандурка. – Х. : Вид. НУВС, 2005.
11. Авер'янов В. Б. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування / В. Б. Авер'янов, О. Д. Крупная. – Х. : Право, – 1998.
12. Державне управління в Україні / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1999.
13. Синкова О. До питання правового статусу органу виконавчої влади // Правничий часопис Донецького університету : наук. журн. – 2008. – № 1.
14. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000.
15. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало, 1997.
16. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2000.
17. Резнік О. М. Місце податкової міліції в сучасній системі правоохоронних органів держави / О. Резнік // Наше право. – 2011. – № 4 (частина 2).

УДК 342.9

## УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ В МОРСЬКИХ ПОРТАХ УКРАЇНИ

Валуєва Л.В.,

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та кримінального права

Одеська національна морська академія

У статті поставлені питання щодо пошуку оптимальної системи (структури) управління морськими портами в сучасних правовідносинах між власниками приватного капіталу і державою, а також вдалої форми організації портової адміністрації. Сьогодні ще досить проблемним питанням є проведення єдиної державної політики у сфері відносин власності у морських портах України.

**Ключові слова:** морські порти, функції, управління, механізм, портова адміністрація, власність, діяльність.

Валуєва Л.В. / УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В МОРСКИХ ПОРТАХ УКРАИНЫ / Одесская Национальная морская академия, Украина

В статье поставлены вопросы поиска оптимальной системы (структуры) управления морскими портами в современных правоотношениях между владельцами частного капитала и государством, а также удачной формы организации портовой администрации. Сегодня еще достаточно проблемным вопросом является проведение единой государственной политики в сфере отношений собственности в морских портах Украины.

**Ключевые слова:** морские порты, функции, управление, механизм, портовая администрация, собственность, деятельность.

Valuieva L.V. / MANAGEMENT OF STATE PROPERTY IN SEAPORTS OF UKRAINE / Odessa National Maritime Academy, Ukraine

The article raised questions about the search of optimum system (structure) management of seaports in the current legal relationship between the owners of private capital and the state, as well as a successful form of organization of the Port Authority. Experience in other countries provides many forms of government seaports in case the involvement of its private owners (investors).

At this stage it is clear that the existence of the necessary coordinating agencies at the ports, which would accept responsibility for those infrastructure assets that are strategic in nature. It is desirable that such a body was a public (state) because the port – a company that produces significant risks related to safety of navigation, pollution and public authorities have more opportunities to optimally cope with their consequences.

Today still very problematic issue is the implementation of a unified state policy in the sphere of property relations in seaports Ukraine.

**Key words:** seaports, features, management, mechanism, port authority, property, activities.

У 2013 р. набув чинності Закон України «Про морські порти України», започаткувавши офіційне реформування відносин власності в морських портах у напрямі роздержавлення та лібералізації галузі [1].

Оскільки історично склалося так, що вітчизняна культура реалізації права власності не дозволяє з упевненістю передавати в приватні руки право розпоряджатися портовим комплексом країни (наприклад, як це було зроблено у Великобританії, Новій Зеландії), зрозуміло, що в наявних умовах шлях повної приватизації портів не відповідатиме завданням державної політики розвитку морського потенціалу України. З іншого боку, світовий досвід свідчить що, взаємодія з приватним капіталом надає безліч переваг: приватні портові адміністрації здатні швидше реагувати на мінливу ринкову ситуацію, використовувати більше різноманітних джерел фінансування для забезпечення інфраструктурних проектів і т. ін.

Вказане питання досліджували: С. Горчаков, Л. Давиденко, О. Клепікова, О. Лосевська, М. Мельников, О. Наумов, А. Ніщевич, В. Развадовський, Ю. Сергєєв, В. Стецюк та ін.

З огляду на важливість періоду реформування і перебудови відносин управління та власності в морських пор-

тах України, метою статті є пошук оптимальної системи (структури) управління морськими портами в сучасних правовідносинах між власниками приватного капіталу і державою, а також вдалої правової форми організації портової адміністрації.

З урахуванням суперечок щодо тісноти співпраці порту з приватними компаніями з використанням земель та акваторій морських портів прийнятий Закон про морські порти мав би пролити світло на питання володіння землею та акваторією в межах порту. Зазвичай земля та акваторія не віддаються у власність суб'єктів приватної діяльності (при цьому в адміністрації портів мають бути виключні права на користування), але ст. 24 Закону про морські порти встановлює, що земельні ділянки в межах території 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.

Розглядаючи це положення Закону більш докладно, саме в частині перебування земельних ділянок у комуналь-

ній власності, ми вважаємо, що недоліком прийнятого Закону слід визнати відсутність у ньому норм, які стосуються урахування права власності на землю територіальних громад та органів місцевого самоврядування при визначенні кількості, розмірів, місця розташування та меж морського порту (міських, районних, обласних тощо – залежно від підпорядкування території самого морського порту).

У даному контексті викликає інтерес також, по перше, відносини щодо землекористування, а по-друге, той факт, що морський порт у населеному пункті зазвичай є одним з основних роботодавців та платників податків. Водночас згідно із Законом територію морського порту визначає і змінює Кабінет Міністрів України (ст. 8 Закону), без участі самих територіальних громад і органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на невинуватене позбавлення Законом конституційних прав територіальних громад, ми пропонуємо внести зміни до п. 2 статті 8 «Межі морського порту» Закону України «Про морські порти України» та викласти згаданий пункт у більш демократичній 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 може бути передана в управління адміністрації порту з наданням права органам місцевого самоврядування за потреби користуватися нею, приймати участь в управлінні і разом із тим допомагати забезпечувати її технічне оновлення. Запропоновані зміни спрямовані на усунення протиріч із Конституцією, за якою водні об'єкти є об'єктами права власності всього народу України, а не тільки державної власності (ст. 13).

Крім того, залучення місцевих органів влади до управління портовими підприємствами сприятиме реалізації соціальних проектів. Участь муніципалітетів можна забезпечити шляхом включення до правління портової корпорації представників влади міста (наприклад, на праві володіння якоюсь часткою акцій порту або через укладення з містом договору про співпрацю та координування діяльності).

Довга невизначеність у питаннях співпраці державних органів влади з приватними компаніями у портах та в питаннях регламентації їхніх взаємовідносин між собою стала причиною тривалого процесу обговорення правової бази з реформування майнових взаємовідносин у морській портової галузі, який продовжується й досі.

На сучасному етапі вже зрозуміло, що необхідне існування координуючої установи в портах, яка взяла б на себе відповідальність за ті інфраструктурні активи, які мають характер стратегічних. Бажано, щоб такий орган був публічним (державним), оскільки, порт – це підприємство, яке продукує істотні ризики, пов'язані з безпекою судноплавства, забрудненням навколишнього середовища, а орган публічної влади має більше можливостей оптимально справлятися з їх наслідками.

Закон України «Про морські порти України» у ст. 4 закріпив принцип збереження та утворення на основі об'єднання майна приватної, державної та комунальної форм власності, єдиних майнових комплексів, розташованих у межах території та акваторії морського порту. А Програма Європейського Союзу для України «Підтримка інтеграції України до Транс-Європейської транспортної мережі ТСМ-Т РК5. Політика галузі морського транспорту. Заключний звіт 5.2. Стратегія розвитку галузі морського та річкового транспорту» [2] рекомендує впровадження найбільш ефективного підходу до покращення розвитку портової галузі – на основі портових кластерів, який наразі вважається найефективнішим способом підвищення загальної ефективності роботи портової галузі шляхом координування і збалансування діяльності окремих портів і пріоритизації капітальних інвестицій, спочатку на регіональному рівні, а згодом – на рівні окремих портів.

За вищезгаданою Програмою рівні втручання й участі держави в управлінні морськими портами можуть бути різними: схвалення ініціативи з кластеризації торговельних портів без прямого чи непрямого втручання, як це має місце, наприклад, у портах Нью-Йорка та Нью-Джерсі; нагляд з боку центрального уряду за умовами конкуренції між портами із застосуванням концепції кластерів – це є поширеною практикою в країнах Європи; суворя координація портів і контроль за їх розвитком, що практикується в Китаї.

Для виконання цього завдання Україні рекомендовано підхід, за яким окремі порти зберігатимуть свободу дій, але держава координуватиме і здійснюватиме нагляд за ініціативами з їхнього розвитку, з огляду на державне значення окремого порту і галузі загалом. Основна перевага впровадження регіональних кластерів полягає в зменшенні теперішньої розбіжності між діяльністю портів і державною політикою шляхом впровадження системи управління портами на регіональному рівні (Центральний, Кримський, Ізмаїльський, Азовський кластери), це дасть змогу точніше та ефективніше реалізувати державні ініціативи розвитку морських портів України [2, с.10].

Планувалося, що прийнятий Закон України «Про морські порти України» має започаткувати виведення українських портів на регіональний рівень конкуренції. За Програмою Європейського Союзу нова модель морського порту передбачає створення спільного господарського товариства між приватними власниками і державним портовим оператором. І, таким чином, виконувани портовими адміністраціями завдання, мають трансформуватись у нову функцію – менеджмент спільноти учасників портової діяльності. Остання зобов'язана своїй появі змінам характеру організації робіт у портах, появи великої кількості зацікавлених сторін, приватних компаній, необхідності координації їхніх дій, досягнення соціальних і економічних цілей. Зазначені функції можуть як виконуватися на рівні місцевих портових адміністрацій, так і передаватися на регіональний чи національний рівень. Питання в тому, яка зі схем управління є найприйнятнішою для України в сучасних умовах реалізації економічних відносин та культури їх правового регулювання.

Закон України «Про морські порти» не включає державні підприємства – морські порти – до переліку об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, але передбачає відповідальність покупця (приватного власника порту) за невиконання інвестиційних зобов'язань, що, у свою чергу, є підставою для розірвання договорів купівлі-продажу підприємства та оренди причалів або земельних ділянок, які мають укладатися одночасно з договором купівлі-продажу (ч. 4 ст. 25) [1]. Дана норма спрямована на запобігання в майбутньому швидкому роздержавленню морських портів. Але передусім, як пише О. Б. Наумов, «... необхідно досягти короткострокових цілей розвитку портів: забезпечити оптимальне поєднання галузевого і територіального регулювання розвитку морських портів; сприяти утворенню дієвого механізму розподілу вантажопотоків між портами відповідно до їх потужностей, спеціалізації та потреб у найбільш ефективній пропорції; посилити державний контроль за процесами діяльності портів; посилити дієвість централізованого регулювання розвитку і разом з цим забезпечити самостійність портів; удосконалити відносини портів із місцевими органами влади, інвесторами, з вантажо- та судновласниками, забезпечити сталість господарських зв'язків. Державне регулювання повинне забезпечити оптимізацію інтересів портів та інших транспортних підприємств, місцевих та загальнодержавних інтересів. Механізм регулювання розвитку портів має будуватися на принципі оптимального співвідношення самостійності портів та централізованого впливу держави» [3].

Звичайно, морські порти є стратегічно важливими об'єктами для будь-якої держави, тому питання збережен-

ня в державній власності стратегічних об'єктів портової інфраструктури України на сьогодні залишається відкритим і дуже актуальним. За словами народного депутата Верховної Ради України О. Ф. Дубового, автора законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про морські порти України» щодо недопущення розграбовування державного майна, гарантування конституційних прав громадян України, дотримання їх соціальних, трудових прав та права на власність» від 3 жовтня 2014 року № 5128, прийнятий Закон України «Про морські порти України» задекларував основну ідею, яка спочатку полягала в поділі адміністративних функцій, що зобов'язана виконувати держава, та комерційній діяльності на території акваторії порту, що передавалася недержавним господарюючим суб'єктам. Цього за два роки після прийняття Закону так і не відбулося. Перехідний період від початку дії реформи до кінцевого результату, який прописаний у Законі, взагалі не врахований, а це неминуче веде до краху всієї галузі. У 2012 році збитковими були 3 порти з 19, що перебувають у сфері управління Міністерства інфраструктури України. У 2013 році, з початку реалізації реформи, збиткових портів стало 12 із 19, і це тільки початок. Бізнес не поспішає співпрацювати з державою в портовій сфері і чекає, коли державні порти збанкрутують самі по собі [4].

О. Ф. Дубовой запропонував дозволити концесію лише для новозбудованих об'єктів (морських терміналів), оскільки відповідно до Методики розрахунку концесійних платежів, що затверджена постановою Кабінету Міністрів

України від 12.04.2000 № 639, нині сума річних платежів для портових об'єктів становить близько 2 % вартості основних фондів (з урахуванням їх зношеності вона не висока), що різко здешевлює оренду порту і відкриває шлях скуповуванню портів за безцінь.

Враховуючи все вище сказане, маємо зробити висновок, що на сьогодні ще досить проблемним питанням є проведення єдиної державної політики у сфері відносин власності у морських портах України. Як впливає із Закону України «Про морські порти України», частина об'єктів державної власності підпадає під оренду комерційними організаціями. Насамперед, сюди належать об'єкти причальних споруд, рухомі та нерухомі засоби допоміжного флоту тощо.

Досвід зарубіжних країн передбачає багато форм державного управління морськими портами у разі залучення до його діяльності приватних власників (інвесторів). Вибір відповідної форми залежить від розміру порту, початкових умов та типу послуг, які в ньому надаються тощо.

Отже, маємо надію, що прагнення реалізації принципу рівності прав суб'єктів господарювання усіх форм власності (в тому числі й державної), які провадять діяльність у морському порту, прискорить досягнення домовленості між ними щодо взаємовигідного поєднання інтересів усіх учасників господарювання за тією схемою (механізмом), яка вже напрацьована у світі, або ж за своєю власною схемою, але яку треба зважено, правильно і, головне, остаточно визначити для України, а потім привести у відповідність до цього чинне законодавство.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про морські порти України : Закон України від 17.05.2012 № 4709-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>
2. Програма Європейського Союзу для України «Підтримка інтеграції України до Транс-Європейської транспортної мережі ТЕМ-Т. РК5. 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)
3. Наумов О. Б. Концептуальні основи регулювання розвитку морського портового господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbu.gov.ua/articles/Kultnar/knp115t2/knp115t2\\_7-9.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/articles/Kultnar/knp115t2/knp115t2_7-9.pdf)
4. Пояснювальна записка народного депутата О. Ф. Дубового до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про морські порти України» щодо недопущення розграбовування державного майна, гарантування конституційних прав громадян України, дотримання їх соціальних, трудових прав та права на власність» від 3 жовтня 2014 року № 5128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GG3YG00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GG3YG00A.html)