

УДК 342.12

О.М. ШЕМЯКІН, докт. юрид. наук, доц.,
Одеська національна морська академія

Г.Ф. ПІВТОРАК, Одеська національна
морська академія

ПРОГРАМНІСТЬ У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ МОРСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Ключові слова: морське господарство, правове програмування, програмне регулювання, програми розвитку, цільові програми

Розвиток морегосподарських комплексів окремих держав і глобального мирового морського господарства є складним процесом, в якому задіяне багато суб'єктів різного характеру. Для регулювання суспільних відносин, що виникають при цьому, використовуються різні соціальні норми; розвиток морської галузі, як процес, обумовлений діалектикою суспільної історії, вимагає особливої якості соціальних регуляторів. У цьому контексті програмне регулювання на національному та міжнародному рівнях виявилось незамінним засобом забезпечення як технічного, так і соціально-економічного прогресу. Саме тому теоретико-прикладні наукові дослідження програмного правового регулювання розвитку морського господарства мають велику актуальність. Зокрема, кафедрою морського права Одеської національної морської академії здійснюється відповідна науково-дослідна робота за темою № 104-Б «Визначення механізмів розроблення та фінансування міжнародних програм та форм їх імплементації у національне морське законодавство».

Метою нашого аналізу є визначення змісту правового програмного регулювання розвитку морського господарства. Для цього необхідно вирішити наступні наукові завдання: визначитись із формами та правовою природою програм, що впливають на розвиток морського господарства, проаналізувати аспекти

національного програмного регулювання у цій сфері, дослідити зміст конкретних програм та правову доктрину у цій сфері. Зазначимо, що питання програмного регулювання знайшли свій розвиток у працях Б.В. Бабіна, О.Ю. Іваницького, В.О. Клочкова, В.О. Кроленко, Е.В. Третьяка, К.В. Удовенко та ін. Водночас робіт, присвячених аналізу впливу програмних правових регуляторів на розвиток морського господарства, сьогодні немає.

І. Сташко вбачає мету державного програмування у забезпеченні найбільш ефективного варіанта розвитку підприємництва та економіки країни загалом. Програмування визначається при цьому, як процес орієнтації підприємництва з боку органів державного управління шляхом регулярного і комплексного впливу на його структуру відповідно до мети соціально-економічного розвитку на певний період [1]. Сучасні автори підкреслюють зв'язок програмного регулювання (програмування) та розвитку, як соціально-економічної категорії. Вважаємо, що розвиток у контексті нашої роботи можна визначити, як позитивні суспільні зміни соціально-економічного характеру у сфері морського господарства, зокрема, морського транспорту, які можуть бути регульованими з боку публічної влади.

Е.В. Третьяком було досліджено специфіку інституту управлінських програм як форми державного управління, «виходячи з юридичних, економічних, управлінських позицій та поточного законодавства». При цьому зазначеним автором було виявлено такі ознаки управлінських програм, як їх цільова орієнтація, системний характер, етапність, спрямованість на процес прийняття рішення. Управлінська програма розглядається цим дослідником, як феномен сучасної управлінської діяльності, засіб реалізації ряду завдань у певні терміни, який може реалізовуватися у будь-якій сфері людської активності [2, с.8].

На думку В.О. Клочкова феномен програми має різні форми відображення у законодавстві та вітчизняній правовій доктрині [3, с.23]. У той же час В.О. Кроленко додає, що «в Україні де-факто склалася цілісна система

різних програм, які реалізуються публічною владою для задоволення певних суспільних інтересів адміністративними, фінансово-економічними та іншими методами» [4, с.310]. Вітчизняна правова доктрина у цілому позитивно ставиться до проблеми програмного регулювання економічних відносин.

Програма є управлінським актом, який має власний вираз у писаних та ухвалених компетентним органом правових приписах, при чому зміст управлінських програм складає сукупність правових норм та індивідуально-правових приписів. Тому неможливо однозначно відповісти на питання, чи є управлінські програми індивідуально-правовими або нормативно-правовими актами, вважаємо, що вони носять перехідний, змішаний характер. В той же час публічна програма має отримати юридичну силу, тому вона ухвалюється шляхом прийняття спеціального допоміжного акту: міжнародної угоди, рішення міжнародної організації, національного закону, указу, постанови, розпорядження, наказу про ухвалення певної програми, що її додатковою ознакою [5, с.205].

Програмно-управлінська діяльність в Україні має необхідну правову базу, яка полягає насамперед у приписах Бюджетного кодексу, Законів України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р., «Про державні цільові програми» від 18.02.2004 р., «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV, у вимогах Державних бюджетів України та в рамках декількох підзаконних актів, схвалених Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами влади. Розглянемо приписи відповідних нормативних актів докладніше.

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. окреслив правові, економічні й організаційні засади формування «цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку»; цей Закон також вста-

новив порядок розроблення, затвердження та виконання таких документів, закріплюючи при цьому принцип дотримання загальнодержавних інтересів [6]. Затверджена відповідно до цього акту Законом України від 20.05.2010 р. № 2278-VI Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік, зокрема, передбачала заходи у сфері розвитку морського господарства у розділі 5.5 «Транспорт, зв'язок та інформаційні технології». У цьому розділі вказувалися основні проблеми морського та річкового транспорту, зокрема, відзначалося, що державна система забезпечення безпеки судноплавства не повною мірою відповідає вимогам міжнародних стандартів, зокрема стосовно виконання міжнародних зобов'язань України у галузі торговельного мореплавства.

Підрозділ 5.5.3 цієї програми «Підвищення ефективності діяльності морського та річкового транспорту» містив конкретні заходи щодо покращення ситуації, вони насамперед мали нормативно-правовий характер, усі заходи передбачалося здійснити до кінця 2010 р., до їх виконавців були віднесені Міністерство транспорту та зв'язку України, інші центральні органи виконавчої влади. До цих заходів, зокрема, було віднесено:

- розроблення низки нормативно-правових актів, а саме постанови Кабінету Міністрів України про портові збори, наказів Мінтрансзв'язку про затвердження Збірника тарифів на комплекс робіт, пов'язаних з обробленням вантажів у портах України, про затвердження зборів і плати за послуги, що надаються суднам закордонного плавання у морських портах України та щодо затвердження порядків (методик) зміни та формування тарифів на спеціалізовані послуги портів та методики формування наскрізних тарифів на перевезення транзитних вантажів

- розроблення проекту Закону України про приєднання України до Міжнародної Конвенції з уніфікації деяких правил щодо накладання арешту на морські судна;

- розроблення проектів нормативно-правових актів з метою підготовки до приєд-

нання до Конвенції про працю в морському судноплаванні 2006 року;

- розроблення проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накладання арешту на морські судна;

- розроблення проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань відведення земель водного фонду;

- розроблення проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про транзит вантажів»;

- розроблення проекту Закону України про внутрішній водний транспорт;

- розроблення проекту Закону України про морські порти України;

- розроблення проекту нової редакції Кодексу торговельного мореплавання;

- розроблення проектів нормативно-правових актів з метою реалізації Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року;

- створення ефективної системи з підтримки навігаційних глибин відповідно до міжнародних вимог у територіальному морі України, на акваторіях портів та каналах до них;

- створення берегових систем технічної та інформаційної підтримки безпеки судноплавання;

- реалізація спільного з ЄБРР проекту «Розвиток Іллічівського морського торговельного порту» [7].

Іншою формою участі держави в програмуванні розвитку морського комплексу є розроблення та реалізація державних цільових програм. Зазначимо, що ці питання в Україні регламентуються Законом України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. [8]. Слід вказати, що ухвалення вказаного законодавства про державні цільові програми істотно вплинуло на поточну державну організаційно-правову практику в цій сфері. Утворення єдиного, уніфікованого порядку розроблення, ухвалення та реалізації державних цільових програм призвело до ужорсточення вимог до змісту, фінансуванню та процедури

розроблення, обговорення та ухвалення таких програм», що нові вимоги обумовили певне скорочення їх кількості та спроби держави використовувати інші заходи програмного регулювання розвитку морської галузі.

Прикладом такої програми слід вважати Державну цільову науково-технічну програму створення державної інтегрованої інформаційної системи забезпечення управління рухомими об'єктами (зв'язок, навігація, спостереження), схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. № 834. Метою цієї програми було визначено створення державної інтегрованої інформаційної системи забезпечення управління рухомими об'єктами, зокрема, створення інтегрованої радіолокаційної системи та єдиної системи висвітлення обстановки в Азово-Чорноморському басейні, що використовуватимуться з метою доведення рівня якості контролю навколишнього простору та інформаційного забезпечення управління рухомими об'єктами до сучасних вимог. Державним замовником програми виступило Міністерство транспорту та зв'язку України, а науковим координатором Програми – Харківський національний університет радіоелектроніки [9].

Низка програмних актів, спрямованих на розвиток морського господарства були затверджені в Україні до встановлення законодавчої регламентації розроблення та реалізації цільових програм. Водночас ці програми мали за своєю природою саме цільовий характер.

У цьому контексті, зокрема, можна згадати про Національну програму будівництва суден рибпромислового флоту України на 2002–2010 роки, затверджену Законом України від 17.01.2002 р. № 2987-III. Необхідність розроблення цієї Національної програми була обумовлена сучасним станом цього флоту, зменшенням його кількісного та типового складу, що спричинило загострення комплексу економічних, соціальних та інших проблем, негативно вплинуло на стан продовольчого забезпечення населення держави. До мети цієї програми було віднесено, зокрема, створення сприятливих умов для забезпечення будівниц-

тва суден рибпромислового флоту «з урахуванням інтересів судновласників за безумовного пріоритету інтересів держави, раціонального використання національних багатств та сировинних ресурсів Світового океану, якими є водні живі ресурси» [10].

Іншим важливим актом у цій сфері слід вважати Державну програму удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002–2006 роки, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 28.01.2002 р. № 96. У цій програмі містився об'єктивний аналіз стану забезпечення безпеки судноплавства, до недоліків цієї системи були віднесені наступні:

- відсутність єдиної вертикалі управління безпекою судноплавства;

- відсутність скоординованої взаємодії між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; використання подвійних стандартів та колізій норм права у сфері забезпечення безпеки судноплавства;

- відсутність державної фінансової підтримки функціонування та розвитку державної системи забезпечення безпеки судноплавства; відсутність системи інформування судноплавних компаній незалежно від форми власності та підпорядкування про зміни у національному та міжнародному законодавстві з питань безпеки судноплавства.

Метою розроблення Державної програми було визначено забезпечення безпеки судноплавства в морських та річкових портах, у внутрішніх морських водах і територіальному морі, на внутрішніх водних шляхах згідно з міжнародними стандартами та вимогами національного законодавства, а також організаційно-фінансова підтримка функціонування системи безпеки судноплавства. До основних завдань Програми було віднесено удосконалення системи державного управління безпекою судноплавства, створення безпечних умов праці персоналу, охорону життя і здоров'я працівників морського і річкового транспорту та пасажирів, збереження суден та вантажів, запобігання забрудненню довкілля [11].

Низка програмних актів, що мають пряме відношення до розвитку морського господарства, носять насамперед екологічну спрямованість. Ключовим програмним актом такого характеру стала Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затверджена Законом України від 22.03.2001 р. (ПОВД АЧМ). Реалізація ПОВД АЧМ була розрахована на десятирічний період (до 2010 р.) і мала здійснюватися у два етапи: 2001–2005 рр. та 2006–2010 рр. Слід зауважити, що на першому етапі ПОВД АЧМ передбачалося на основі формування та реалізації щорічних планів соціального і економічного розвитку України здійснювати комплекс організаційних, нормативно-правових та науково-технічних заходів, спрямованих на подолання найважливіших екологічних проблем, успішне та ефективне впровадження екологічно чистих технологій, будівництво очисних споруд, берегоукріплення, профілактику зсувів, реконструкцію каналізаційних мереж. Програма в III частині містила констатацію поточного екологічного стану АЧМ [12].

Важливе значення у програмно-управлінському забезпеченні охорони ресурсів АЧМ мала також Комплексна програма подальшого розвитку інфраструктури та провадження господарської діяльності на о. Зміїний і континентальному шельфі, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2002 р. за № 713-р. Ухвалення цього акта стало продовженням заходів, передбачених Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 р. за № 568, Розпорядженням Президента України від 26.11.2001 р. за № 336/2001-рп та Постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.1995 р. за № 1009 [13].

Слід також згадати положення Комплексної програми діяльності з припинення незаконного вилову риби іноземними суднами в територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України на 2002–2006 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 12.09.2002 р. за № 1353 [14]. Також важливе значення для розуміння програмно-управлінського підходу до охорони та ви-

користання ресурсів басейну мала Програма освоєння вуглецевих ресурсів українського сектора Чорного і Азовського морів, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 р. за № 1141, інші програми екологічного та економічного спрямування.

Особливе місце у системі програмних актів у сфері наших досліджень мають стратегії, схвалені протягом останніх років. У цьому контексті слід згадати про Стратегію розвитку морських портів України на період до 2015 року, схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.07.2008 р. № 1051-р [15] та про Стратегію розвитку суднобудування на період до 2020 року, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.05.2009 р. № 581-р [16]. На відміну від програм розвитку та цільових програм ці стратегії мають більш загальний характер, їх приписи відрізняються диспозитивністю, відсутністю встановлених термінів та виконавців. Водночас ці акти також є важливими у системі програмного нормативного забезпечення морського господарства.

Наприклад, у Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року міститься визначення морського порту, як належним чином облаштованого транспортного комплексу, розташованого на відведених в установленому порядку державній адміністрації порту території та акваторії із встановленими межами і призначений для обслуговування суден, пасажирів і вантажів, проведення робіт, надання транспортно-експедиторських, спеціалізованих та інших послуг, а також забезпечення безпечної судноплавства та стоянки суден. Також Стратегія визначає такі важливі для морського господарства категорії, як морський термінал, портовий оператор, спеціалізований майновий комплекс тощо. Метою цієї Стратегії було визначено створення умов для досягнення морськими портами України рівня розвитку, необхідного для забезпечення їх функціонування як повноправних суб'єктів міжнародної транспортної системи, а також задоволення потреб економіки України у транспортному сервісі [15].

Стратегія розвитку суднобудування на період до 2020 року, у свою чергу, була спрямованою на розв'язання проблеми запобігання занепаду вітчизняного суднобудування, виникненню загрози економічній незалежності, втрати Україною статусу морської держави. У стратегії відзначалося, що низька ефективність суднобудівного виробництва, зумовлена:

- значною зношеністю виробничих фондів основних підприємств
- низьким рівнем розвитку технологій та організації суднобудівних робіт.
- недосконалою системою оподаткування;
- нестачею кваліфікованих робочих кадрів [16].

Законодавством України також передбачено довгострокове регіональне програмування із ширшим залученням регіональних органів влади. Такі механізми встановлені у Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV [17]. Необхідно також вказати на значення для розвитку морського господарства низки програмних актів, схвалених урядом України, метою яких є розвиток окремих регіонів або міст [18].

Водночас аналіз муніципального програмування у портових містах України свідчить про низький рівень відповідного програмного регулювання розвитком морського господарства на локальному рівні. Втім, окремі приклади такого програмування існують. Так, у Програмі соціально-економічного розвитку м. Одеси до 2010 року, схваленій рішенням Одеської міської ради від 11.10.2004 р., розділ 4.2 був присвячений розвитку морегосподарського комплексу. При цьому зазначалося, що основою морегосподарського комплексу міста є Одеський морський торговельний порт. Перспективний розвиток порту до 2010 року, за цією програмою, мав здійснюватися за вісьмома основними напрямками [19].

Отже, можна зробити висновок про те, що програмні правові заходи активно вживаються для забезпечення розвитку морського господарства в Україні. При цьому вони містяться у стратегіях, цільових програмах та програмах розвитку, що схвалюються на се-

редньостроковий період на державному рівні. Питання ефективності реалізації зазначених програмних актів, їх взаємного зв'язку та контролю за їх виконанням мають стати предметом додаткових наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сташко І. Програмне регулювання малого та середнього бізнесу в регіонах / І. Сташко, Н. Прокопович // Сучасний соціокультурний простір : матеріали Інтернет-конф. (20–22 вересня 2007 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org>.
2. Третяк Е. В. Правоохоронні програми, як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Е. В. Третяк. – Дніпропетровськ, 2009. – 23 с.
3. Клочков В. О. Розуміння правових програм у вітчизняному праві / В. О. Клочков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 1. – С. 21–28.
4. Кроленко В. О. Правова природа державних цільових програм та їх місце у фінансовій системі України / В. О. Кроленко // Вісник Донецьк. ун-ту. Серія В. Економіка і право. – 2004. – № 2. – С. 309–313.
5. Бабін Б. В. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні : курс лекцій / Б. В. Бабін, В. О. Кроленко. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2006. – 136 с.
6. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» : від 23.03.2000 р., № 1602-III // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
7. Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» : від 20.05.2010 р., № 2278-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Закон України «Про державні цільові програми» : від 18.03.2004 р., № 1621-IV // ВВР України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми створення державної інтегрованої інформаційної системи забезпечення управління рухомими об'єктами (зв'язок, навігація, спостереження)» : від 17.09.2008 р., № 834 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 71. – Ст. 2387.
10. Закон України «Про Національну програму будівництва суден рибпромислового флоту України на 2002-2010 роки» : від 17.01.2002 р., № 2987-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Державної програми удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки» : від 28.01.2002 р., № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
12. Закон України «Про затвердження загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів» : від 22.03.2001 р., № 2333-III // ВВР України. – 2001. – № 28. – Ст. 135.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми подальшого розвитку інфраструктури та провадження господарської діяльності на о. Зміїний і континентальному шельфі» : від 31.05.2002 р., № 713 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 1094.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми діяльності з припинення незаконного вилову риби іноземними суднами в територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України на 2002-2006 роки» : від 12.09.2002 р., № 1353 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – Ст. 1772.
15. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року» : від 16.07.2008 р., № 1051-р // Офіційний вісник України. – 2008. – № 58. – Ст. 1946.

16. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку суднобудування на період до 2020 року» : від 06.05.2009 р., № 581-р // Офіційний вісник України. – 2009. – № 42. – Ст. 1413.

17. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» : від 08.09.2005 р., № 2850-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2529.

18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми сталого соці-

льно-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року» : від 27.07.2006 р., № 1017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

19. Рішення Одеської міської ради «Про Програму соціально-економічного розвитку м. Одеси до 2010 року» : від 11.10.2004 р., № 414-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/programmes/212>.

Шемякін О. М. Програмність у правовому забезпеченні розвитку морського господарства / О. М. Шемякін, Г. Ф. Півторак // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 1032–1038 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11somrmg.pdf>

Розглянуто аспекти національного законодавчого програмного регулювання розвитку морського господарства України. Зроблено аналіз цільових програм, програм розвитку та стратегій у цій сфері. Висвітлено проблемні аспекти такого правового програмування, зокрема на регіональному та локальному рівнях.

Шемякин А.Н., Пивторак Г.Ф. Программность в правовом обеспечении развития морского хозяйства

Рассмотрены аспекты национального законодательного программного регулирования развития морского хозяйства Украины. Проведен анализ целевых программ, программ развития и стратегий в данной сфере. Освещены проблемные аспекты такого программного регулирования, в частности на региональном и локальном уровнях.

Shemyakin O.M., Pyvtorak G.F. Programness in the Legal Prohibition of the Maritime Industry Development

The aspects of the national legislative program regulation of the maritime industry development in Ukraine are looked at the article. Analysis of the target programs, development programs and strategies in this area is made. The problem aspects of such programming in showed such on the regional and local levels.