

УДК 349.4

**Ю.В. СЕДНІВ**, Маріупольський державний університет

## МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МОРЕГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ

*Ключові слова:* органи місцевого самоврядування, морегосподарський комплекс, постійні комісії, виконавчі комітети, морські порти

Питання визначення правового забезпечення залучення органів самоврядування у розвиток морегосподарського комплексу мають велику актуальність. Адже відповідна нормативна база дозволяє усвідомити той суперечливий практичний досвід, який склався у цій сфері в умовах розбудови системи муніципальних влад України, як морської держави.

Тому метою цієї статті є саме дослідження особливостей локального, самоврядного правового забезпечення залучення органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та їх об'єднань у процеси розвитку морського господарства. Завданнями такої роботи є аналіз та узагальнення відповідної нормативної бази, визначення компетенції, яку мають місцеві ради та їх виконавчі органи у сфері управління, регулювання та контролю за розвитком морського господарства, окреслення тенденцій розвитку відповідної нормативної бази та висвітлення її можливих недоліків.

Аспекти галузевої компетенції органів місцевого самоврядування в останній період аналізувалися у форматі правової концепції, яка знайшла свій розвиток у працях М.О. Баймуратова, Б.В. Бабіна, Ю.В. Волошина, В.Б. Дубовика, І.П. Ковальова, К.В. Удовенко, але питання виміру відповідних повноважень за окремими напрямками, зокрема, щодо морегосподарського комплексу, у вітчизняній правовій доктрині залишаються невизначеними.

Дослідимо локальні правові джерела, що встановлюють муніципальні механізми участі

у розвитку морегосподарського комплексу України. Відповідні документи схвалюються, насамперед, органами самоврядування територіальних громад приморських міст України та її окремих приморських регіонів. Наприклад, компетентною структурою Одеської міської ради з питань розвитку морського господарства слід визнати постійну комісію Одеської міської ради з транспорту, дорожнього господарства, зв'язку і морегосподарського комплексу, Положення про яку було схвалено рішенням міської ради від 08.04.2011 р. № 512–VI.

Це положення визначає структуру, організацію та порядок роботи комісії, її компетенцію та права. Зокрема, у розділі IV зазначеного положення вказується, що комісія, в межах повноважень міської ради в сфері морегосподарського комплексу, розглядає і розробляє положення, порядки, концепції тощо (ст.4.1) та що комісія попередньо розглядає або розробляє проекти рішень, що виносяться на розгляд ради з питань:

- цільових програм з питань самоврядування;
  - розробки проектів програм соціально-економічного розвитку, економічного зростання, розвитку транспортної інфраструктури міста;
  - розробки цільових програм розвитку морегосподарського комплексу, відповідних науково-технічних програм та інноваційних проектів, спрямованих на вирішення проблем загальноміського значення;
  - проектів рішень щодо надання підприємствам морегосподарського комплексу пільг зі сплати місцевих податків і зборів;
  - узгодження фінансових планів підприємств та організацій, що належать до комунальної власності і віднесених до сфери повноважень комісії;
  - розгляду та узгодження планів розміщення інженерної інфраструктури морегосподарського комплексу (ст.4.2).
- У ст.4.3 положення 2011 р. вказано, що ця комісія контролювати:
- підприємства, установи і організації, незалежно від форм власності, що надають послуги у сфері морегосподарського комплексу;

- виконання рішень ради, віднесених до її компетенції; за діяльністю органів ради у сфері морегосподарського комплексу;
- діяльність комунальних підприємств, що здійснюють свою виробничу діяльність у сфері морегосподарського комплексу;
- дотримання вимог чинного законодавства при прийнятті рішень ради та її виконавчого комітету у сфері морегосподарського комплексу;
- виконання робіт, пов'язаних з порятунком людей, охороною їх здоров'я і життя на водних об'єктах.

Також у положенні 2011 р. вказується, що комісія має розглядати програми соціально-економічного та культурного розвитку міста, цільові програми, інші питання місцевого самоврядування, що входять до компетенції комісії, готує спільно з постійними комісіями проекти рішень ради. Також комісія зобов'язана розглядати проекти бюджету міста, внесення змін до нього, звіти про його виконання в частині, що стосується її компетенції; готувати спільно з постійними комісіями проекти рішень ради. Крім того, комісія має контролювати виконання рішень ради та виконавчого комітету з питань, що належать до її компетенції, розглядати надані виконавчими органами ради матеріали та проекти рішень ради, вносити поправки і пропозиції до них, розглядати інші питання у сфері морегосподарського комплексу, що належать до відання інших постійних комісій ради (статті 4.5–4.9 положення) [1].

Сьогодні вказана постійна комісія складається з сьомих депутатів, її очолює депутат А.Ю. Губанков, якій, зокрема, має транспортну компанію «ТЕС-Термінал» та круїнгову агенцію «Петре Шиппінг», тобто має пряме відношення до виробництва та послуг у морегосподарській сфері. Крім цієї комісії у Одеській міській раді окремими питаннями морегосподарського комплексу обіймаються постійні комісії: з землеустрою та земельних правовідносин; з комунальної власності; з туризму, розвитку рекреаційного комплексу та міжна-

родних зв'язків; з житлово-комунального господарства, структур самоорганізації населення і розвитку паливно-енергетичного комплексу; з планування забудови територій та архітектури [2].

Адже слід вказати, що в Одеській обласній раді діє постійна комісія з питань морегосподарського комплексу у складі 5 депутатів, яку очолює депутат К.К. Лаврінченко, колишній начальник Іллічівського морського торговельного порту (2010–2011 рр.), секретарем комісії є голова Ренійської райдержадміністрації депутат Д.І. Макосій. Відповідно до Положення про постійні комісії Одеської обласної ради VI скликання, схваленого рішенням обласної ради від 09.12.2010 р. № 16–VI, постійна комісія з питань морегосподарського комплексу є постійно діючим органом ради, що обирається з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до їх відання, та здійснення контролю за виконанням рішень обласної ради (ст.1.1 положення 2010 р.). До функціональної спрямованості цієї комісії обласної ради віднесено:

- сприяння розвитку морегосподарського комплексу області, зокрема – інфраструктури портів, причалів, баз, стоянок тощо, модернізації портових потужностей, перевантажувальних комплексів;
- взаємодія із структурами, які здійснюють контроль за дотриманням безпеки судноплавства, охорони людського життя на воді, режимних заходів у прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах згідно з вимогами чинного законодавства України;
- сприяння розвитку системи базової освіти, підвищення кваліфікації, підготовки та перепідготовки кадрів морської галузі в учбових закладах регіону (ст.3.7 положення 2010 р.) [3].

Постійна комісія з питань морегосподарського комплексу Одеської обласної ради протягом останніх років обіймалася питаннями перегляду Правил користування маломірними суднами, плавзасобами на водних об'єктах в Одеській області та обговоренням проекту

Програми розвитку морегосподарського комплексу Одеського регіону, при чому проекти вказаних актів розроблялися насамперед профільним управлінням обласної державної адміністрації [4]. Слід вказати на ініціативу цієї комісії щодо впровадження Одеського транспортного кластера, яку було запроваджено рішенням Одеської обласної ради від 18.02.2011 р. № 88–VI. Проект Положення по транспортний кластер, як базовий для створення транспортних кластерів в Одеській області, було затверджено рішенням обласної ради від 26.08.2011 р. № 212–VI.

Транспортний кластер, відповідно до рішення від 26.08.2011 р. № 212–VI, мав створюватися з метою забезпечення умов для збільшення вантажопотоків і пасажиропотоків, що обслуговуватимуться на території окремого морського торговельного порту, спільного використання інформаційних, маркетингових, технологічних та інших можливостей суб'єктів транспортної інфраструктури Одеського регіону, вдосконалення технології міжнародних перевезень, підвищення ефективності та якості транспортного обслуговування в міжнародному сполученні Одеського регіону, конкурентоспроможності та розвитку підприємницької діяльності у відповідній галузі на території області, представлення транспортного та туристичного потенціалу Одеського регіону на міжнародному ринку, а також для забезпечення можливості некомерційного партнерства, ефективної взаємодії суб'єктів приватного сектора з органами державної влади і місцевого самоврядування.

Транспортний кластер визначається у вказаному проекті положення, як група юридичних осіб, які спеціалізуються на зберіганні, супроводженні, доставці вантажів і пасажирів (туристів) та інтеграційно взаємодіють між собою в галузі надання транспортних послуг, а також діяльність яких забезпечується використанням інфраструктури морського торговельного порту та/або направлена на створення умов ефективного використання можливостей суб'єктів транспортної інфраструктури регіону [5].

Така активність органів самоврядування Одеської області та міста Одеси з питань розвитку морегосподарського комплексу певною мірою контрастує із ситуацією в інших приморських територіальних громадах Одеської області. Так, у Іллічівську в складі органів міської ради відповідними питаннями має обійматися комісія з питань промисловості, транспорту та зв'язку, яка в останні роки спеціальних рішень з питань підтримки морегосподарського комплексу не схвалювала [6]. У Южненській міській раді подібну компетенцію покладено на управління економіки міської ради, також без відчутних нормативно-правових результатів [7].

Цікава ситуація склалася у Севастопольській міській громаді, адже функції її виконавчих органів виконує Севастопольська міська державна адміністрація. Спеціальної комісії, у якій було б сконцентровано самоврядні повноваження з питань місцевого самоврядування у складі міської ради немає, ця компетенція є розподіленою між постійними комісіями з питань: бюджету, фінансів, соціально-економічного, інвестиційного розвитку міста та регуляторної політики; міського господарства, транспорту та управління комунальною власністю; містобудування, регулювання земельних і водних відносин; промисловості, агропромислового комплексу, торгівлі та підприємництва; охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій [8].

Характерно, що у Севастопольській міській державній адміністрації також немає спеціального підрозділу з питань морегосподарського комплексу, ці повноваження розподілено між управлінням промисловості, розвитку інфраструктури та агропромислового комплексу (у складі якого є сектор морської акваторії) і відділом водного господарства та природокористування [9].

У приморських територіальних громадах АР Крим питання розвитку морегосподарського комплексу ув'язуються насамперед із рекреаційною діяльністю, аналіз відповідної

організаційно-правової практики свідчить про її варіативність. Так, у Євпаторійській міській раді компетентними виконавчими органами міської ради у цій сфері є головне управління інвестиційної політики і зовнішньоекономічних зв'язків та управління економічного розвитку та торгівлі, серед комісій міської ради відповідними питаннями обіймаються такі, як: комісія з питань курорту, туризму та екології; комісія з питань економічної та регуляторної політики, сприяння підприємству та захисту прав споживачів; комісія з питань промисловості, транспорту і зв'язку [10]. У Феодосії відповідну компетенцію має управління економіки та інвестиційної політики виконавчого комітету міської ради та наступні комісії цієї ради: з питань планування, бюджету, фінансів, промисловості, транспорту і зв'язку; з питань житлово-комунального господарства, екології та використання природних ресурсів; з питань розвитку курорту та туризму, торгівлі, побутового обслуговування [11].

Варто також вказати на діяльність комісії з видачі суб'єктам господарювання дозволів на здійснення перевезень пасажирів, вантажів маломірними суднами на водних об'єктах міста Феодосії, створену рішенням виконавчого комітету міської ради від 17.02.2012 р. № 181. Положення про цю комісію було схвалено рішенням виконавчого комітету Феодосійської міської ради від 20.04.2012 р. № 402 на виконання вимог Правил облаштування, обладнання та використання пляжних зон в АР Крим та Правил користування маломірними суднами на водних об'єктах АР Крим, затверджених постановами Верховної Ради АР Крим від 20.04.2011 р. № 334-6/11 та від 21.06.2006 р. № 104-5/06 відповідно. Діяльність відповідної комісії здійснюється під егідою управління з курортів і туризму міської ради. Положення про комісію 2012 р. у ч.2 встановлює порядок отримання щорічного погодження на надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів маломірними суднами на водних об'єктах міста Феодосії. За ст.2.3 положення виписки з рішення комісії про готов-

ність маломірного судна до експлуатації в період літньої навігації 2012 р. на водних об'єктах міста Феодосії могла бути анульована або припинена у визначених випадках [12].

У Ялті питаннями розвитку морегосподарського комплексу обіймаються такі комісії міської ради, як: комісія з промисловості, торгівлі, транспорту та підприємницької діяльності; комісія із землекористування та екології; комісія з питань курортів, туризму і готельного господарства. Серед органів виконавчого комітету таку компетенцію надано відділу з питань курортів і туризму та відділу промисловості, транспорту і зв'язку. В компетенцію останнього, зокрема, входить контроль та координація діяльності баз-стоянок маломірних суден та роботи маломірних суден на території міської ради, координація підприємств морського транспорту, забезпечення діяльності служби цивільного захисту населення [13].

Співробітники цього відділу та депутат міської ради (член комісії ради з промисловості, торгівлі, транспорту та підприємницької діяльності) входять у склад комісії з огляду баз-стоянок та видання дозволів на пасажирські та вантажні перевезення маломірними суднами на водних об'єктах міста Ялти. Комісія здійснює щорічний огляд баз-стоянок маломірних суден, після розгляду заяв приймає рішення про готовність до експлуатації маломірних суден та розваг на воді, а також про видачу дозволів на вантажні та пасажирські перевезення маломірними суднами.

Також слід вказати на схвалений рішенням виконавчого комітету Ялтинської міської ради від 11.03.2011 р. № 270 перелік міст дислокації пристаней, причалів, баз та пунктів базування маломірних суден на водних об'єктах міста Ялта. Раніш аналогічне рішення було схвалене виконавчим комітетом від 14.02.2008 р. № 236. У свою чергу подібні рішення схвалювалися й територіальними громадами, що входять до складу міста Ялта; наприклад рішенням Масандрівської селищної ради від 06.04.2012 р. № 71 було затверджено аналогічний перелік (він включав в се-

бе 6 пристаней, з наданням номерів та вказівкою на їх власників). Також цим рішенням було встановлено персональний склад комісії з перевірки обладнання баз-стоянок, прокатних баз, інших пунктів базування маломірних плавальних засобів, головою якої став заступник селищного голови з питань діяльності виконавчих органів ради [14].

У Керчі компетенцію у сфері морегосподарського комплексу розподілено між відділом транспорту, зв'язку та дорожнього господарства, управлінням економіки та комісією з зовнішньоекономічної діяльності, інвестицій та територій пріоритетного розвитку виконавчого комітету міської ради, та наступними постійними комісіями міської ради:

- з питань бюджету, економічного розвитку, транспорту та зв'язку;
- з питань містобудування, екології, використання природних ресурсів;
- з питань інформаційної політики, релігії і міжнародних відносин, розвитку рекреаційної сфери [15].

Зокрема, в управлінні економіки виконавчого комітету у Керчі за виокремленою службовою особою закріплено проведення економічного аналізу роботи промислових підприємств міста, зокрема, тих, що здійснюють морегосподарську діяльність, насамперед вилов живих ресурсів. За виділенням співробітником відділу транспорту, зв'язку та дорожнього господарства виконавчого комітету закріплено кураторство роботою морського транспорту та організацію роботи комісії з перевірки відповідного стану баз-стоянок маломірних суден. Також варто вказати, що, як впливає з листа заступника Керченського міського голови № 687/02-20 від 22.02.2013 р., виконавчими органами Керченської міської ради разом із керівниками риболовних господарств та рибопереробних підприємств Керчі розроблено перелік невідкладних заходів щодо виходу з кризової ситуації рибної галузі та збереженню рибних ресурсів Азовського моря, вирішення яких є можливим лише на державному рівні [16].

Окремо слід вказати на таку форму участі територіальних громад у діяльності морегосподарського комплексу, як утворення та забезпечення діяльності комунальних морських навчальних закладів. Сьогодні в Україні діє три середніх навчальних комунальних заклади морської спрямованості, це Маріупольський морський ліцей, Морський ліцей – загальноосвітня школа № 24 I–III ступенів (Одеса, з 2002 р.) [17] та Миколаївський морський ліцей ім. професора М. Александрова. Миколаївський морський ліцей рішенням виконавчого комітету Миколаївської міської ради було утворено в 1995 р. при Українському державному морському університеті [18]. Відповідно до статуту комунального закладу «Маріупольський морський ліцей Маріупольської міської ради Донецької області», затвердженого рішенням Маріупольської міської ради від 21.06.2011 р. № 6/8-613, до завдань ліцею віднесено:

- забезпечення реалізації права громадян на повну загальну середню освіту, професійну освіту за спеціальностями «матрос», «моторист»;
- проведення довузівської загальноосвітньої, а також профільної підготовки робітничим морським професіям;
- створення сприятливих умов для самовираження особистості учнів у різних видах діяльності, розкриття у них позитивних природних нахилів і обдарованості, формування готовності до роботи на морському транспорті (ст.1.7 статуту) [19].

Таким чином можна побачити, що локальні правові та організаційні механізми з питань залучення ресурсів та можливостей місцевого самоврядування для забезпечення розвитку морегосподарського комплексу існують у більшості територіальних громад приморських міст України та в органах самоврядування окремих її регіонів.

Потужність та автономність відповідних механізмів залежить від низки чинників, таких як місцеві та регіональні управлінські традиції, регіональне правове забезпечення

(насамперед в АР Крим), реальні потреби морського господарства у населених пунктах, ресурсні можливості та ступінь ініціативності органів самоврядування. Відповідні механізми полягають насамперед в визначенні компетенції підрозділів місцевих рад (комісій та постійних комісій депутатів) та їх виконавчих органів (відділів, управлінь, департаментів, секторів) у сфері морегосподарського комплексу, формуванні спеціальних контролюючих комісій із представників органів самоврядування та державних структур та у діяльності комунальних підприємств і комунальних навчальних закладів. Перспективи удосконалення таких механізмів мають стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення Одеської міської ради «Про затвердження Положення про постійну комісію Одеської міської ради з транспорту, дорожнього господарства, зв'язку і морегосподарського комплексу» : від 08.04.2011 р., № 512–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ua/acts/council/35253>.
2. Одеська міська рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ua/council>.
3. Рішення обласної ради «Про затвердження Положення про постійні комісії Одеської обласної ради VI скликання» : від 09.12.2010 р., № 16–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.odessa.gov.ua/index.php>.
4. Одеська обласна рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.odessa.gov.ua>.
5. Рішення Одеської обласної ради «Про Положення про транспортний кластер» : від 26.08.2011 р., № 212–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.odessa.gov.ua/index.php>.
6. Іллічівськ: офіційний веб-портал міста [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ilyichevsk-rada.gov.ua>.
7. Місто Южне: офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yuzhny.org>.
8. Офіціальний сайт Севастопольського городского совета [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sevsovnet.com.ua>.
9. Севастопольская городская государственная администрация [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sev.gov.ua>.
10. Офіціальний сайт города Евпатории [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kalamit.info>.
11. Феодосийский городской совет [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.feodosea.com/Cached>.
12. Решение исполнительного комитета Феодосийского городского совета «О внесении изменений в решение исполнительного комитета городского совета от 17.02.2012 № 181» : от 20.04.2012 г., № 402 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://feodosea.com/ispolkom/feodosia-402\\_20-04-2012](http://feodosea.com/ispolkom/feodosia-402_20-04-2012).
13. Офіціальний сайт города Ялта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yalta-gs.gov.ua>.
14. Решение Массандровского поселкового совета «Об утверждении перечня мест дислокации пристаней, причалов, баз и пунктов базирования маломерных судов на водных объектах» : от 6.04.2012 г., № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.massandra-ps.crimea.ua/index>.
15. Керченский городской совет [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kerchrada.gov.ua/016.asp>.
16. Письмо заместителя Керченского городского головы по вопросам деятельности исполнительных органов совета : от 22.02.2013 г., № 687/02-20 // Офіціальний документ. – Керчь, 2013. – 3 с.
17. Одеський навчально-виховний комплекс «Морський ліцей – загальноосвітня школа № 24 I-III ступенів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://srvo.od.ua/school/s24/ru/about/about>.

18. Миколаївський морський ліцей ім. професора М. Александра [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nuos.edu.ua/uk>.

19. Маріупольський морський ліцей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mlicey.com.ua/batkam>.

*Седнев Ю. В. Муниципальное правовое забезпечення розвитку морегосподарського комплексу / Ю. В. Седнев // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 893–899 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13cjvrmk.pdf>*

Досліджено специфіку муніципальних правових механізмів забезпечення розвитку морегосподарського комплексу. Визначено організаційні механізми залучення органів самоврядування у забезпечення регулювання відповідних господарських та природоохоронних процесів.

\*\*\*

*Седнев Ю.В. Муниципальное правовое обеспечение развития морехозяйственного комплекса*

Исследована специфика муниципальных правовых механизмов обеспечения развития морехозяйственного комплекса. Определены организационные механизмы вовлечения органов самоуправления в обеспечение соответствующих хозяйственных и природоохранных процессов.

\*\*\*

*Sednev Yu.V. Municipal Legal Prohibition of Maritime Economy Complex Development*

The specific of municipal legal mechanisms of providing the development of maritime economy complex is examined. The specialty of the organizational mechanisms of integrating the self-governing bodies into prohibition the coherent commercial and ecology processes is determined at.

Форум права Форум