

УДК 341.225(477)

Н.Г. АЯГУТ, Інститут економіко-правових досліджень НАН України

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МОРСЬКІ ПОРТИ УКРАЇНИ» ЯК ОДИН ІЗ ЕТАПІВ РЕФОРМУВАННЯ ПОРТОВОЇ ГАЛУЗІ

Ключові слова: морський порт, законодавство про морські порти, реформування портової галузі

Прийняття 17.05.2012 року Закону України «Про морські порти України» мало на меті вирішення проблем правового регулювання портової діяльності та заповнення прогалин у законодавстві про морські порти, наявність яких суттєво знижувала рівень надання портових послуг.

Окремі положення Закону отримали наукове обговорення в трудах Ю.В. Сергеева, О.П. Подцерковного, Г.М. Пенчевої та інших вчених. Разом із тим, на нашу думку, край важливими є наступні питання, що становлять мету статті: розкриття концепції реформування портової галузі, визначення завдань Закону України «Про морські порти України», дослідження його основних положень тощо.

Важливе значення для ефективного функціонування морських портів має відповідність морського законодавства вимогам сучасності. Більше 15 років для правового регулювання діяльності у портах застосовували Кодекс торговельного мореплавства України (далі – КТМ України) [1]. Інформації, що містилася в Розділі IV КТМ України «Морський порт», було недостатньо для того, щоб вирішувати життєво необхідні для портів питання. Для визначення основ діяльності у морських портах потрібен був окремий закон, який містив би більш детальну інформацію щодо діяльності портів, визначення їх правового статусу та висвітлення інших пов'язаних з функціонуванням морських портів питань.

22.09.2006 р. депутатами Ю.Б. Круком, М.П. Кругловим та С.О. Чукмасовим на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про морські порти України», зареєстрований за № 2143-1 [2]. Як йшлося в пояснювальній записці до законопроекту, метою його прийняття була необхідність доповнення і розвиток КТМ України та врегулювання правовідносин, пов'язаних з організацією та експлуатацією морських портів в Україні. На нашу думку, цей законопроект поклав початок процесу реформування портової галузі, який дійшов свого апогею з прийняттям діючого Закону України «Про морські порти України», але спроби змін в правовому регулюванні діяльності морських портів були і раніше.

Протягом багатьох років реформування основ діяльності морських портів не рушило з місця. Законопроект, покликаний змінити проблемну ситуацію в сфері, що має стратегічне значення для держави, залишався законопроектом майже 6 років.

Перший важливий крок на шляху до реформування портової галузі відбувся 03.11.2011 р., коли у Верховній Раді України було підписано Закон України «Про морські порти України», але ознайомившись з текстом підписаного документу Президент України В.Ф. Янукович дійшов висновку, що в такій редакції він буде створювати колізію з діючим законодавством, а це призведе до проблем у його практичному застосуванні, про це йдеться в Пропозиціях Президента України до Закону України «Про морські порти України», підписаного Верховною Радою України 03.11.2011 р. [3]. Основні зауваження Президента України щодо прийнятого Закону стосувались визначення акваторії порту, встановлення правового режиму земле – та водокористування, порядку приватизації об'єктів портової інфраструктури.

У зв'язку з цим, текст Закону України «Про морські порти України», підписаного Верховною Радою України 03.11.2011 р., було змінено, і 17.05.2012 р. прийнято новий Закон України «Про морські порти України»

(далі – Закон), який набрав чинності через 12 місяців з дня його опублікування, тобто 13.06.2013 р., адже він був опублікований у виданні «Голос України» 13.06.2012 р.

Закон містить 7 Розділів, включно з Розділом «Прикінцеві положення» і 27 статей, що стосуються визначення правових, економічних та організаційних основ діяльності в морських портах України.

З точки зору теорії права поява спеціального галузевого закону означає появу правових норм, які мають вищу юридичну силу в порівнянні з іншими нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність морських портів. Це означає, що у випадку виникнення протиріччя між положеннями Закону і положеннями цих нормативно-правових актів будуть застосовуватися положення Закону. Необхідність прийняття окремого закону, замість простої зміни деяких норм КТМ України, пояснюється глибиною проведеної реформи, яка докорінно змінює основи діяльності у морських портах.

Головним завданням, яке мав вирішити Закон, є поліпшення інвестиційної привабливості морських портів. Одна із основних проблем портової галузі: застарілість та зношеність основних виробничих фондів морських портів, призводить до часткового використання потенційних можливостей морських портів, зменшення вантажопотоків та інших негативних наслідків. Оскільки вирішити вказану проблему за рахунок приватних інвестицій у зв'язку з незадовільним рівнем інвестування у порти, було не можливо, а державне інвестування у морські порти забезпечувалось на неналежному рівні, необхідним елементом реформування портової галузі став комплекс заходів щодо залучення інвестицій у розвиток портів. Як зазначалось у Стратегії розвитку морських портів на період до 2015 року, для «досягнення у найближчій перспективі 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» необхідно провести реформування основ діяльності у морських портах і збільшення приватного сектору за рахунок дозволу на приватизацію об'єктів портової інфраструктури [5]. Також, причиною незадовільного рівня вкладення інвестицій стали певні нюанси функціонування вітчизняних морських портів. Неодноразово через відсутність чітко прописаних в нормативних документах правил вигідної взаємодії за схемою держава – приватний інвестор між ними виникали конфліктні ситуації, які призводили до втрати значних інвестицій в українські морські порти. Оскільки, зацікавленість як українських, так і іноземних інвесторів в інвестуванні в морські порти поступово зменшувалась необхідно було приймати заходів щодо виявлення і ліквідації причин, які до цього призвели. Серед них: відсутність ефективної політики проведення інвестиційної діяльності у морських портах, відсутність принципу розмежування комерційної діяльності і діяльності держави, що здійснюються у портах, відсутність визначення прав держави і прав інвесторів та механізмів їхнього захисту. Тому, головною метою прийняття Закону було вирішення проблем, які стали перешкодою на шляху до налагодження інвестиційної діяльності відносно морських портів в Україні.

У портової галузі, як і в інших сферах суспільної діяльності в Україні, на жаль, мають місце прояви корупції. Згідно з проведеним в Україні дослідженням з питань корупції, причинами її виникнення і поширення в нашій країні є: недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; недосконалість адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість); наявність у органів державної влади та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, широкого спектра дискреційних повноважень; невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або міс-

цевого самоврядування, обсягу їхніх повноважень; несприятливий режим підприємницької діяльності та наявність економічних пільг для певних категорій підприємців; низька ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, органами прокуратури та судами, щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності; толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції; сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату [6]. Отже, однією із передумов ефективної протидії корупції в портовій галузі можна назвати заходи щодо удосконалення морського законодавства, але, з огляду на вищевикладені причини виникнення і поширення корупції, серед яких окрім причин, що можна вирішити удосконаленням законодавчої бази, ще є й ті, які пов'язані з менталітетом громадян, з толерантним ставленням кожного з них до існування корупції та віри в те, що викоренити її не можливо, то заходи по реформуванню законодавчої бази щодо регулювання діяльності морських портів видаються недостатніми для повного викорінення феномену корупції у портовій галузі.

Важливим напрямом зовнішньої політики сучасної України стала європейська інтеграція, перепоною до якої є не відповідність стандартам та вимогам ЄС в транспортній сфері. Прийняття Закону забезпечує наближення морського законодавства до міжнародних стандартів. Хоча, в Доповіді про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 2007 року [7], що викладена на сайті Міністерства юстиції України зазначалось, що КТМ України від 23.05.1995 р. № 176/95, який регулює питання морського транспорту, в цілому відповідає *acquis communautaire* (сукупності правил, норм, принципів, які накопичено в рамках ЄС), Україна все ж взяла на себе зобов'язання провести реформування транспортної системи шляхом підписання та ратифікації низки міжнародних конвенцій і угод для гармонізації внутрішніх норм і стандартів з вимогами європейського законодавства.

Вигідність транспортної інтеграції для України очевидна. Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки підготував звіт під назвою «Транспортна політика України та її наближення до норм Європейського Союзу» [8], в якому спеціалісти центру виклали перелік зисків, що може здобути Україна від транспортної інтеграції: «збільшення можливості доступу до ринків, збільшення обсягу перевезень та експорту транспортних послуг, приток капіталу, модернізація інфраструктури, пряме постачання ресурсів з ЄС, бюджетна підтримка, покращений розподіл продуктивних факторів, перерозподіл пасажиро- та вантажопотоків, покращення ефективності економічних процесів транспортних та обслуговуючих підприємств, підвищення стандартів надання транспортних послуг та рівня безпеки транспорту, скорочення бар'єрів у справах з державами ЄС». Крім того, прийняття Закону входить до міжнародних зобов'язань України перед ЄС, в «Транспортній стратегії на період до 2020 року» [9], що розроблялась в рамках програми «Підтримки впровадження транспортної стратегії України», на основі угоди між Україною та ЄС, вказано про необхідність прийняття Закону України «Про морські порти України» та внесення змін та доповнень до Кодексу торговельного мореплавства України.

Таким чином, до основних завдань, які планувалось вирішити за допомогою прийняття Закону, відносяться: залучення інвесторів у морські порти, зниження рівня корупції у портовій галузі, прискорення адаптації українського законодавства до законодавства ЄС у транспортній сфері.

Ми вважаємо, що важливим, етапом дослідження теми нашої статті, є аналіз реакції на прийняття Закону, встановлення значення його прийняття для реформування портової галузі шляхом вивчення думок щодо нього самого і факту його прийняття.

Зокрема, Ю.В. Сергеев зазначає, що оскільки підприємства морської галузі, змушені були працювати в умовах застарілої законодавчої бази, то прийняття Закону України «Про морські порти України» стало очікуваною подією. Проект Закону України «Про морські порти України», поданий у Верховну раду України 23.11.2007 р. під № 0881 і відхилений Верховною Радою України 13.04.2010 р., який був розглянутий у статті Ю.В. Сергеева, володів, на його думку, як позитивними рисами, так і мав певні недоліки, тому потребував доопрацювання та приведення його норм у відповідність до Конституції України [10].

О.П. Подцерковний, який розглядає проект Закону України «Про морські порти України» № 9712 від 16.01.2012 р. зазначає, що незважаючи на досить позитивні окремі новели нового законопроекту, правове забезпечення управління державною власністю у морських портах, а також його приватизації є не задовільним [11].

Г.М. Пенчева вважає, що прийняття 17.05.2012 р. Закону України «Про морські порти України» обумовлене необхідністю корінних змін у портовій галузі, але потребує доопрацювання норм, які направлені на збереження балансу інтересів держави та приватних інвесторів, норм, що дозволяють легалізувати діяльність приватних компаній в портах, норм, що надають державні гарантії інвесторам [12].

Цікавою є також позиція щодо значення прийнятого Закону України «Про морські порти України» для реформування портової галузі тих осіб, які мають безпосереднє відношення до діяльності портів.

Думки стосовно змін, які несе в собі Закон різняться, так, на офіційних сайтах, в інтерв'ю спеціалізованим виданням висловлюються як схвальні, ті, що дають надію на краще майбутнє морської галузі, відгуки стосовно прийнятого Закону, так і негативні, критичні думки щодо непродуманості і невідповідності норм Закону реаліям портової індустрії.

Так, офіційна позиція одного з найбільших інвесторів в портову галузь ТОВ СП «НІБУЛОН» щодо прийняття Закону, яку викладено на Інтернет – ресурсі, прямо протилежна тій, яка очікувалась авторами Закону від інвестиційних компаній. За заявою прес-центру «НІБУЛОН»: «набрання чинності цим законом у даній редакції може призвести до негативних наслідків і погіршення існуючого становища підприємств морського транспорту, які наразі розташовані поза межами існуючих морських портів – державних підприємств, монополізації ринків навантажувально-розвантажувальних робіт та суміжних ринків, а також до погіршення інвестиційного клімату в галузі морського транспорту та стану захищеності приватних інвестицій». Така думка пов'язана з колом та характером повноважень адміністрації морських портів, яка, виходячи з тексту викладеної позиції, по суті є «черговим державним підприємством – монополістом, яке наділене також і ознаками державної влади, та всупереч Конституції України здійснюватиме контроль і нагляд за діяльністю підприємств недержавного сектору економіки» [13].

Натомість, на проведеному Міністерством інфраструктури України, розширеному засіданні Робочої групи з питань організаційно-технічної підготовки до впровадження прозорих механізмів використання приватними інвесторами об'єктів портової інфраструктури, де серед інших були присутні потенційні інвестори в портову галузь – великі українські та міжнародні компанії, учасники засідання підтримали запропонований Міністерством інфраструктури України вибір концесії як механізму інвестування у портову галузь і схвально відреагували на концепцію реформування та розвитку галузі в цілому [14].

Отже, час не стоїть на місці, з кожним роком, портова галузь розвивалась, а законодавство про морські порти приходило у невідповідність з вимогами, що до нього пред'являлись. Настав час перемін, час реформування портової галузі і одним з етапів цього реформування є прийняття Закону України «Про

морські порти України», який докорінно змінив підхід до визначення діяльності морських портів.

Закон України «Про морські порти України» – це закон, на появу якого чекали довгі роки, напевно радикальність змін, які пропонували розробники законопроектів, відтягувала момент його прийняття.

Ми визначили три основні завдання, які планувалось вирішити завдяки прийняттю Закону України «Про морські порти України», до них відносяться: залучення інвесторів у морські порти, зниження рівня корупції у портовій галузі, прискорення адаптації українського законодавства до законодавства ЄС у транспортній сфері.

Думки стосовно прийнятого Закону України «Про морські порти України» різняться щодо окремих його норм, але, разом із тим, усі визнають значимість його прийняття для розвитку галузі. Наразі в портах проходять широкомасштабні реформи, проводиться робота над реалізацією норм Закону України «Про морські порти України». На нашу думку, прийняття Закону України «Про морські порти України» було обґрунтованою давно запланованою подією, а ступінь виваженості положень цього закону можна перевірити лише практикою застосування прийнятих норм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс торговельного мореплавства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/176/95-вр>.

2. Проект Закону про морські порти : від 22.09.2006 р., № 2143–1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28102.

3. Пропозиції Президента до Закону «Про морські порти України» : від 30.11.2011 р., реєстр. № 881. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/BF00H000.html.

4. Закон України «Про морські порти України» : від 17.05.2012 р., № 4709–VI [Еле-

ктронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>.

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення стратегії розвитку морських портів на період до 2015 року» : від 16.07.2008 р., № 1051 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2008-р>.

6. Указ Президента України Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.

7. Транспортна політика України та її наближення до норм Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/en_76033Transport_System_Reform_Jun2010.pdf.

8. Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/news/9103>.

9. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-р.

10. Сергеев Ю. В. Законодавство про морські порти України: в очікуванні змін / Ю. В. Сергеев // Митна справа. – 2011. – № 2 (74). – С. 86–92.

11. Подцерковний О. П. Економіко-правові проблеми реформування портового господарства в Україні / О. П. Подцерковний // Актуальні проблеми держави та права. – 2012. – Вип. 66. – С. 405–411.

12. Пенчева Г. М. Проблеми правового регулювання майнових відносин у морських портах України / Г. М. Пенчева // Митна справа. – 2012. – № 3 (81). – С. 225–231.

13. Офіційна позиція ТОВ СП «НІБУЛОН» щодо прийняття Закону України «Про морські порти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nibulon.com/news/novini-kompanii/oficiina-poziciya-tov-sp-nibulon-schodopriinyattya-zakonu-ukraini-pro-morski-porti-ukraini-reestraciinii-9712.html>.

14. У проекти з розвитку портової інфраструктури залучатимуться приватні інвестиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245498314.

Аягут Н. Г. Закон України «Про морські порти України» як один із етапів реформування портової галузі / Н. Г. Аягут // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 11–16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_4.pdf

Визначено основні завдання прийняття Закону України «Про морські порти України», зібрані та узагальнені думки щодо значення прийнятого Закону України «Про морські порти України» для реформування портової галузі.

Аягут Н.Г. Закон Украины «О морских портах Украины» как один из этапов реформирования портовой отрасли

Определены основные задачи принятия Закона Украины «О морских портах Украины», собраны и обобщены мнения по поводу значения принятого Закона Украины «О морских портах Украины» для реформирования портовой отрасли.

Ayagut N.G. Law of Ukraine «On Sea Ports of Ukraine» as One of the Main Stages of Reforming the Port Industry

In the article identified the basic tasks of the Law of Ukraine «On Sea Ports of Ukraine», collected and summarized opinions about the significance of the Law of Ukraine On Sea Ports of Ukraine for reforming of the port industry.

Форум права Форум