

6. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167.
7. Адміністративне право України: Підруч. / За заг. ред. Т.О. Коломоець. – К., 2009.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2007.
9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2002.
10. Колпаков В., Мацелик Т. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми // Право України. – 2010. – № 8. – С. 110-115.
11. Голосніченко І. Правова свідомість і правова культура у розбудові української держави // Право України. – 2005. – № 4. – С. 24-25
12. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998.
13. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. // www.inau.org.ua/158.3343.
14. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24.03.1998 р. в редакції Закону України від 04.11.2010 р. // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.
15. Про виконавче провадження: Закон України від 04.11.2010 р. // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.

Надійшла до редакції 06.04.2011

РЯДІНСЬКА В.О., кандидат юридичних наук,
головний науковий співробітник
(Державний науково-дослідний
інститут МВС України)

УДК 351.711/813

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ МОРСЬКИМИ ПОРТАМИ В УКРАЇНІ

Автор проводить аналіз системи органів, що здійснюють управління морськими портами, виявляє проблеми, які виникають при цьому, та надає пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: морські порти, управління, Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, Міністерство інфраструктури України, Державна служба морського і річкового транспорту, державні адміністрації портів, начальники портів.

Автором анализируется система органов, которые осуществляют управление морскими портами, выявляются проблемы, возникающие при этом, и предлагаются пути их устранения.

Ключевые слова: морские порты, управление, Кабинет Министров Украины, Фонд государственного имущества Украины, Министерство инфраструктуры Украины, Государственная служба морского и речного транспорта, государственные администрации портов, начальники портов.

An author is carry out the analysis of the system of organs, which carry out a management, exposures of problems, which arise up here and grant of suggestions from their removal, marine ports.

Keywords: marine ports, managements, Cabinet Ministers of Ukraine, State property fund Ukraine, Ministry of infrastructure of Ukraine, Government service of marine and river transport, state administrations of ports, chiefs of ports.

Зростання ролі морських портів у світовій торгівлі, диверсифікація послуг та продукції організацій та підприємств портового комплексу, активізація вантажопотоків на території морських портів, зростання вимог до якості перевантажувальних процесів, наявність конкурентів та інші суттєві зміни, пов'язані з упровадженням ринкових відносин у портовій галузі, загострили проблему управління морськими портами, яке здійснюється за застарілою, притаманною ще Радянському Союзу організаційно-правовою структурою управління. Саме тому виявлення проблем управління морськими портами в Україні та запропонування шляхів їх подолання набуває неабиякої актуальності.

Теоретичні та практичні аспекти управління морськими портами розглядалися у роботах вітчизняних вчених, таких як М. Котлубай, В. Дергачов, М. Дергаусов, В. Чекаловець, О. Кінік, М. Примаков, А. Ніцевич, В. Вінніков, В. Лебедев, Т. Шепель, В. Ковалевич, С. Кочура, І. Олефір, Б. Буркінський, Н. Безугла, С. Крижанівський, М. Шпак, О. Потапова, Т. Стороженко, О. Кутуателадзе, Л. Котова, О. Клепікова, С. Благодельській та інших.

Але в наукових працях названих вчених проблемам управління морськими портами



Україні приділено недостатньо уваги, в той час ця тематика потребує аналізу, дослідження і узагальнення для розробки рекомендацій з їх усунення. Тому метою нашого дослідження буде аналіз системи органів, що здійснюють управління морськими портами, виявлення проблем, які виникають при цьому та надання пропозицій з їх усунення.

Відповідно до ч. 1 ст. 73 Кодексу торговельного мореплавства України (далі – КТМ) морський порт є державним транспортним підприємством, призначеним для обслуговування суден, пасажирів і вантажів на відведених порту території та акваторії, а також перевезення вантажів і пасажирів на суднах, що належать порту [1]. Отже, на морські порти розповсюджується дія Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. № 185-V [2], який визначає управління об'єктами державної власності як здійснення повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, а саме: Фондом державного майна України; відповідними міністерствами (при управлінні морськими портами – це Міністерство інфраструктури України, яке утворилося шляхом реорганізації існуючого раніше Міністерства транспорту та зв'язку України згідно з Указом Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. [3]), органами, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами (при управлінні морськими портами – це Державна служба морського і річкового транспорту, яка утворилася аналогічним Міністерству інфраструктури України шляхом), юридичними та фізичними особами, які виконують функції управління (при управлінні морськими портами – це державні адміністрації портів на чолі з начальниками портів, які здійснюють управління морськими портами відповідно до ст. 77 КТМ [1]).

Отже, органами, що здійснюють управління морськими портами, є Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, Міністерство інфраструктури України, Державна служба морського і річкового транспорту (надалі – Укрморрічкфлот), державні адміністрації портів на чолі з начальниками портів.

Здійснюючи управління морським портом, Кабінет Міністрів України: встановлює порядок передачі об'єктів державної власності морським портам, визначає порядок призначення начальника порту, визначає умови створення та діяльності господарських структур порту, приймає рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію господарських структур морських портів та визначає органи, які здійснюють контроль за їх діяльністю; встановлює критерії відбору об'єктів майна морського порту для передачі їх в управління уповноваженим особам і критерії відбору вказаних осіб, призначає позапланові ревізії та перевірки фінансово-господарської діяльності морських портів, встановлює критерії ефективності управління морськими портами та порядок їх застосування; визначає порядок здійснення контролю за виконанням функцій управління морськими портами, визначення вартості об'єктів майна морських портів, їх інвентаризації, відчуження та списання, розпорядження активами, оцінки об'єктів оренди та порядок розрахунку, розподілу і використання плати за оренду майна морських портів; затверджує річні фінансові плани морських портів; забезпечує контроль за використанням орендованих цілісних майнових комплексів, їх структурних підрозділів та нерухомого майна морських портів [2, ст. 2].

Фонд державного майна при управлінні морським портом: виступає орендодавцем майна морських портів, розробляє методичні засади визначення орендної плати відповідно до ринкової вартості майна, здійснює контроль за використанням орендованого майна, виконанням умов договорів оренди, поверненням його до сфери управління портів; приймає рішення про створення, реорганізацію (реструктуризацію) та ліквідацію морських портів; забезпечує проведення екологічного аудиту морських портів, погоджує розмір плати за оренду майна морських портів, за пропозицією уповноважених органів приймає рішення про подальше використання державного майна, яке не увійшло до статутних капіталів морських портів, але перебуває на їх балансі, дає дозвіл на відчуження та заставу майна портів [2, ст. 7].

Міністерство інфраструктури України при управлінні морським портом: здійснює державне управління та заходи щодо реалізації єдиної державної економічної, тарифної, інвестиційної, науково-технічної, кадрової, соціальної політики та політики державних закупівель у галузі транспорту, здійснює нагляд за додержанням вимог нормативно-правових актів щодо



забезпечення безпеки торговельного мореплавства, забезпечує ефективне використання майна морських портів, виконує управління цими об'єктами, здійснює координацію та методичне забезпечення проведення заходів з підготовки морських портів для сталого функціонування, організовує будівництво та ремонт нових і забезпечує збільшення строку експлуатації та пропускної спроможності морських портів тощо [4, ст. 4]

Укрморрічфлот при управлінні морським портом: здійснює державне регулювання в галузі морського флоту, сприяє формуванню ринку транспортних послуг, удосконалює структуру управління морськими портами, готує та подає Міністерству інфраструктури пропозиції з питань розвитку транспортної системи України, вживає в межах своїх повноважень заходів для розроблення планів і програм розвитку портів, проведення експертизи проектів капітального будівництва, реконструкції та модернізації об'єктів інфраструктури морського і річкового транспорту, бере участь у підготовці висновків Міністерства інфраструктури України щодо відведення в установленому порядку землі та водного простору для забезпечення діяльності портів і морських терміналів, а також будівництва чи проведення інших робіт у зоні дії навігаційного обладнання та морських шляхів, здійснює контроль за діяльністю підприємств, установ та організацій, що провадять діяльність у галузі морського транспорту тощо [5, ст. 4].

У передбачених Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності» від 19 червня 2007 р. [6] випадках система органів, що здійснює управління морськими портами, збільшується ще на один орган – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (раніше – Міністерство економіки України, яке було реорганізоване відповідно до Указу Президента № 1085/2010 [3]), яке здійснює контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності шляхом затвердження фінансового плану діяльності морського порту. Для забезпечення виконання вказаної постанови, Кабінетом Міністрів України розроблено Розпорядження «Деякі питання використання майна суб'єктами господарювання державного сектору економіки» № 332-р від 2 квітня 2009 р. [7], яке фактично блокує діяльність морських портів без затвердженого фінансового плану. Але, як вказують практики, через складну та бюрократизовану процедуру затвердження фінансового плану (складання плану; погодження його в Укрморрічфлоті; погодження його в Міністерстві інфраструктури України; погодження плану в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України; погодження його в Міністерстві фінансів; затвердження в Кабінеті Міністрів України), жоден порт в Україні не має у встановлені строки затвердженого фінансового плану [8, с. 10; 9, с. 44].

У деяких випадках і інші органи можуть входити до системи управління морськими портами. Наприклад, вирішення питання щодо зменшення тарифу на перевантаження транзитного вантажу передбачає його погодження з тарифною комісією Міністерства інфраструктури України, змінення тарифу на експортно-імпорتنі вантажі – з тарифною комісією Міністерства інфраструктури України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державним комітетом з питань регуляторної політики і підприємництва (яке існувало до прийняття Указу Президента № 1085/2010 [3]), Міністерством юстиції. Внаслідок цього прийняття рішення затягується на довгі місяці, що суттєво впливає на ефективність діяльності морських портів. Наприклад, у 2008 р. більшість перевізників звернулися до адміністрації морських портів з проханням про продовження діючих знижок на перевалку транзитних вантажів. Рішення було прийнято позитивне, але лише через 10 місяців (Наказ Міністерства транспорту і зв'язку від 15 вересня 2009 р. «Про Розміри знижок до граничних акордних ставок плати за виконання навантажувально-розвантажувальних робіт з транзитними вантажами у портах України»), коли більшість перевізників вже пішли з державних портів [10].

Що ж стосується будівництва об'єктів за рахунок державних підприємств вартістю більше 30 млн гривень, то крім проведення процедури держзакупівлі відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок затвердження титулів будов (об'єктів), будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів або коштів підприємств державної власності» від 8 вересня 1997 р. № 995, порт зобов'язаний затвердити титул будівництва об'єкта в Міністерстві інфраструктури України, Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, а у випадку вартості об'єкта понад 100 млн гривень – ще і в Міністерстві фінансів, Міністерстві



регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерстві юстиції України і Кабінеті Міністрів України [11]. За цієї причини більшість проектів розвитку державних портів так і залишаються на папері, в той час як потужність приватного сектора портового господарства України стрімко розвивається.

Особливу увагу проблемам управління морськими портами дослідники Г. Скворцов, С. Кочура приділяють при вивченні питання оренди майна морських портів. Вони визначають, що доходи від оренди нерухомого майна могли б відігравати неабияку роль у бюджеті морських портів, але через проблеми в управлінні цим державним підприємством цього не відбувається, бо процедура передавання майна морських портів в оренду складна і тривала. Так, після оцінки майна, що планується передати в оренду, порт повинен направити документи на розгляд регіональному Фонду державного майна, після чого ці документи надсилаються на погодження до Укрморрціфлоту, а потім – у Міністерство інфраструктури України. За відсутності зауважень з боку вказаних органів строк погодження складає три місяці. Після цього відповідно до законодавства необхідно проводити конкурс, що затягує можливість укладення договору оренди і отримання доходів принаймні ще на один місяць. Тобто з моменту появи потенційного орендаря і до моменту укладення договору проходить щонайменше чотири місяці. А якщо вищезазначені органи вносять зауваження стосовно необхідності скорочення строків оренди чи збільшення орендної плати (що відбувається на практиці, хоч і є незаконним), то процедура передавання майна в оренду «заморожується» [12, с. 14; 13, с. 73]. На цьому ж акцентує увагу Ю. Васильов, який підкреслює: «...враховуючи, що оформлення договору оренди в приватному секторі займає декілька часів, то процедура оформлення оренди в портах робить їх неконкурентоспроможними» [14, с. 44].

З цими висновками погоджується О. Леснік, на думку якого потенціал оренди у портовій сфері нині використовується недостатньо у зв'язку з законодавчою заборонаю передачі в оренду цілих майнових комплексів морських портів та причалів. Більше того, визначає він, у зв'язку з тим, що орендодавцем виступає Фонд державного майна та його регіональні представництва, порти не зацікавлені в оренді як у формі співпраці, оскільки не отримують повної економічної вигоди від неї. Відповідно, на практиці в оренду передаються тільки об'єкти рухомого майна портового господарства [15, с. 12].

Отже, система управління морськими портами багатоланкова і досить складна, побудована за принципами адміністративно-командної системи, якої дістала Україна у спадок від колишнього СРСР, що не може негативно не відбиватися на практиці. Практично кожна операція, пов'язана з розпорядженням чи оновленням основних фондів, зміною тарифів, залученням інвестицій, здійсненням закупівель, оренди, повинна бути погоджена з власниками в особі багатьох органів державної влади аж до Кабінету Міністрів України. Довга процедура прийняття відповідних рішень робить управління морськими портами неповоротким, а самі порти – неконкурентоспроможними.

Законодавцем для врегулювання цієї проблеми вже зроблені деякі кроки. Ідеться про прийняття Закону України від 15 грудня 2009 р. № 1759 «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» [16] та Постанову Кабінету Міністрів «Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди від 27 січня 2010 року № 77 [17], якими закріплюється принцип «мовчазної згоди» з боку органів управління, але, як підкреслюють правознавці, він майже не застосовується на практиці [18].

На нашу думку, приватизація портів є тим оптимальним кроком, який усуне проблеми адміністративно-командної системи управління портами. Передача портів у приватні руки надасть портам повну господарську самостійність у вирішенні питань планування, поділу матеріальних та фінансових ресурсів, забезпечення розвитку портів. Якщо звернутися до досвіду інших країн, то побачимо, що саме такий шлях обрали багато країн. Наприклад, РФ, де ще в 1992 р. вийшло розпорядження Держкоммайна РФ «Про особливості акціонування і приватизації морських портів», згідно з яким морські порти з державних підприємств перетворювалися на акціонерні товариства [19]. У Франції підписана угода, за якою відкривається можливість для приватизації портів [20, с. 44; 21, с. 45], уряд Греції планує приватизувати більше 30 морських портів [22, с. 3].

Підсумовуючи вищевказане, хотілося б ще раз наголосити на тому, що проблеми в



управлінні морськими портами існують не через неякісну роботу апарату органів управління підприємствами морської галузі, а через недосконалу, забюрократизовану і несучасну, побудовану за принципами адміністративно-командної системи колишнього СРСР систему управління державними підприємствами, подолати яку можливо лише за умови передання морських портів у приватну власність.

Список використаної літератури:

1. Кодекс торговельного мореплавства України: Закон України № 76/95-ВР від 23 травня 1995 р. // ВВР. – 1995. – № 47. – Ст. 349.
2. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V// ВВР. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
4. Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2006 р. № 789 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=789-2006-%EF>.
5. Питання Державної адміністрації морського і річкового транспорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 р. № 227 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=227-2009-%EF>.
6. Про затвердження порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2007 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=832-2007-%EF>.
7. Деякі питання використання майна суб'єктами господарювання державного сектору економіки: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 332-р від 2 квітня 2009 р. // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1095.4515.0>.
8. Дергаусов М. Морські порти України: час активних реформ // Дзеркало тижня. – 2003. – № 4. – С. 10.
9. Ницевич А. Правовий статус морського порта // Порты Украины. – 2009. – № 2. – С. 44-45.
10. Про Розміри знижок до граничних акордних ставок плати за виконання навантажувально-розвантажувальних робіт з транзитними вантажами у портах України: Наказ Мінтрансзв'язку від 15 вересня 2009 р. // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243284897&cat_id=35884.
11. Про Порядок затвердження титулів будов (об'єктів), будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів або коштів підприємств державної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1997 р. № 995 // <http://www.ua-tenders.com/legislation/building/p995/>.
12. Скворцов Г. Стратегия развития морских портов Украины на ближайшее десятилетие // Порты Украины. – 2009. – № 5 – С. 14-21.
13. Кочура С.Н. Новые подходы к организации управления морским торговым портом // Информационные технологии в экономических системах. – К., 1995. – С. 73-76.
14. Васюков Ю. Государственные порты: утраченные возможности // Порты Украины. – 2010. – № 3. – С. 44-48.
15. Лесник А. Морские порты: Стратегия управления // Порты Украины. – 2002. – № 5. – С. 12-13.
16. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні: Закон України від 15 грудня 2009 р. № 1759 // ВВР. – 2010. – № 9. – Ст. 76.
17. Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди: Постанова Кабінету Міністрів від 27 січня 2010 р. № 77 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=77-2010-%EF>.
18. Мирошниченко Н. Регистрация причалов в Украине // Порты Украины. – 2010. – № 3. – С. 66-67.
19. Об особенностях акционирования и приватизации морских портов: Распоряжение Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом № 440 от 4 ноября 1992 г. // http://www.comhoz.ru/pravo/DocumShow_DocumID_54816.html.
20. Stopford M. Maritime Economics. – London, 1988.
21. Рысина В.А. Проблемы приватизации морских торговых портов // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. – 2011. – № 1. – С. 44-49.
22. Богдановский А. Работники греческих портов начинают забастовку против приватизации // РИА Новости. – 2010. – 30 января. – С. 3.

Надійшла до редакції 05.05.2011

