

УДК 69.002.5

А.О. Балобанов, М.Я. Постан

**О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО СТАТУСА И БЕЗОПАСНОЙ ЭКСПЛУАТАЦИИ
ЭЛЕМЕНТОВ ПОРТОВОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ
В СВЕТЕ ЗАКОНА УКРАИНЫ «О МОРСКИХ ПОРТАХ УКРАИНЫ»**

Исследованы организационно-правовые и экономико-организационные проблемы, связанные с практической реализацией Закона Украины «О морских портах Украины». Предложены методы решения основных проблем с правовой, организационной и теоретической точки зрения.

Ключевые слова: Закон Украины «О морских портах Украины», элементы портовой инфраструктуры, правовой статус, безопасная эксплуатация, риски, страхование рисков, гидротехнические сооружения.

Досліджено організаційно-правові та економіко-організаційні проблеми, що пов'язані з практичною реалізацією Закону України «Про морські порти України». Запропоновано методи вирішення основних проблем з правової, організаційної та теоретичної точки зору.

Ключові слова: Закон України «Про морські порти України», елементи портової інфраструктури, правовий статус, безпечна експлуатація, ризики, страхування ризиків, гідротехнічні споруди.

The organizational, juridical, and economical problems are analyzed which are related to practical realization of Law of Ukraine «On Sea Ports of Ukraine». The methods of main problems solving from the juridical, organizational, and economical points of view are proposed.

Keywords: Law of Ukraine «On Sea Ports of Ukraine», elements of port's infrastructure, juridical status, safe operations, risks, insurance of risks, hidrotecnical constructions.

Постановка проблемы. Основы концепции реформы портовой деятельности фактически изложены в ст. 4 Закона Украины «О морских портах Украины» [1] в виде принципов организации функционирования и работы морских портов. Портовая реформа – это задача системная и решать ее нужно организационно-правовыми, техническими и экономическими методами. В процессе решения должны быть одновременно вовлечены все составляющие портовой деятельности, включая безопасную и эффективную эксплуатацию гидротехнических сооружений и водных путей.

Целью работы является анализ основных организационно-правовых и экономических проблем, относительно портовых гидротехнических сооружений в связи с реформами, предложенными Законом «О морских портах Украины».

© Балобанов А.О., Постан М.Я., 2014

Изложение основного материала. Вначале остановимся на проблеме правового статуса портовых гидротехнических сооружений. Закон Украины «О морских портах Украины» (далее для краткости Закон) впервые за последние десятилетия на законодательном уровне регламентировал статус гидротехнических сооружений, которые собственно и составляют основу порта как инженерного объекта. Причем, с точки зрения морских правоотношений, она значительной частью связана с объектами порта от акватории до рейдов и причалов. Имеется ввиду, что определенная часть международно-правовых и национальных норм «привязана» к портовым объектам. Например, часто используемое юридическое определение «безопасный порт» (см. конвенции, проформы договоров, правила морской практики [2]) является комплексным понятием, означающим наличие безопасных портовых условий как для обработки грузов, так и для отстоя и обслуживания судов. И то, и другое должны обеспечить должным образом оборудованные акватории, каналы, причалы, защитные сооружения.

Без юридических определений, т.е. понятийного аппарата относительно портовой акватории и других гидротехнических сооружений, система морского права, в части портового регулирования, да и в целом, работать не может. Поэтому как сам Закон развил систему национального морского права, так и понятийный аппарат в Законе, в том числе относительно акватории и др. гидротехнических сооружений, дал импульс более эффективной правоприменительной практике (по крайней мере, в вопросах портового регулирования).

Итак, в Законе дано юридическое определение акватории, судоходного канала, причалов, объектов инфраструктуры, рейда, якорной стоянки, территории порта. Вместе с тем уже в этих определениях есть позиции, затрудняющие четкую трактовку того или иного положения, а значит и принятие юридически значимых решений. Так, ст. 1 Закона в ч. 2 определяет акваторию морского порта как часть водного объекта, предназначенного для безопасности подхода, маневрирования, стоянки и отхода судов тоже. Эта же статья в ч. 4 называет портовую акваторию в числе гидротехнических сооружений. Каждое из определений само по себе верно (акватория – водная поверхность и одновременно гидротехническое сооружение), каждое служит конкретным целям, однако целесообразно было бы дать «связующее» пояснение через, например, подзаконный акт, посвященный акваториям. В Законе также впервые приводится юридическое определение «операционная акватория». Это очень важное положение, так как фактически операционные акватории как понятие давно используются в морской практике, фигурирует оно и в Обязательных постановлениях портов и различных портовых планах, связанных с безопасностью (СУБ, ЛАРН и др.).

Из текста ч. 10 ст. 1 Закона, далее ч. 3, 4 ст. 11, а также ст. 18, следует, что именно операционная акватория предназначена для обслуживания причала терминала при подходе, стоянке, отходе судна, т.е. для обеспечения грузовых операций у причала и безопасной стоянки грузового судна, а также работы судов портофлота. Поскольку временным владельцем и пользователем причала является портовый оператор, становится ясно, что последний совместно с портовой администрацией должен быть ответственным за безопасное состояние операционной акватории, что делает безопасной основную портовую деятельность. Юридического определения этому нет, что затрудняет взаимоотношения АМПУ со стивидорными компаниями (портовыми операторами). На сегодняшний день реальное правовое решение – устанавливать взаимодействие, т.е. правоотношения по операционной акватории через договоры АМПУ с операторами портовых терминалов. Однако, более правильным, на наш взгляд, было бы дать нормативное определение.

Основными задачами относительно акватории, в т.ч. операционной, являются: а) организационно-правовые, которые выражаются в разработке различных планов, связанных с обеспечением безопасности судоходства и защиты окружающей среды; б) организационно-технические (установка средств навигационного обеспечения, лоцманская проводка, буксирное обеспечение, поддержание паспортных/объявленных глубин акватории и содержание гидротехнических сооружений в должном техническом состоянии); в) технологические (грузовые операции и обслуживание судна). Представляется весьма проблематичным, что, даже активно развивая договорные отношения с операторами, АМПУ сможет обеспечить необходимое стабильное взаимодействие со всеми пользователями. Поэтому в перспективе необходима разработка комплекса нормативных актов относительно портовых объектов, в т.ч. акватории. В портовых условиях, особенно в сегодняшней деятельности многочисленных предприятий различного направления и форм собственности, невозможно что-либо выполнять без нормативно-правовой базы. Вот почему морское право, в том числе в вопросах обеспечения безопасности и портовой деятельности, строится, в основном, на технических нормах и правилах, нарушение которых грозит не только серьёзным ущербом, но и юридической ответственностью нарушителю. С другой стороны, бессмысленно разрабатывать и утверждать какой-либо, даже локальный акт, если он не способствует развитию судоходств, грузопереработки и других морских технологий.

Положения Закона являются основой для разработки новой нормативно-правовой базы деятельности портовых операторов и портовой администрации. Порты работали и работают в безостановочном режиме, поэтому новые нормативно-правовые акты уже разработаны и действуют. Это, например, «Правила предоставления услуг в морских портах Украины», «Порядок и размеры портовых сборов», «Порядок учёта и использования средств от портовых сборов», «Порядок предоставления услуг по

обеспечению предотвращения и ликвидации разливов загрязняющих веществ в морских портах Украины» и др. Этот перечень должны пополнить документы относительно гидротехнических сооружений.

Закон Украины «О морских портах Украины» предусматривает установление специального порядка относительно регистрации, проектирования, строительства, реконструкции и ремонта всех элементов портовой инфраструктуры: волноломов, акватории, причалов, складов, подъездных путей и др. Иными словами, необходимо в законном порядке планировать и координировать любые строительства, реконструкции и ремонты на портовой территории. Это также в полной мере относится и к акватории, которая в соответствии со ст. 8 отводится администрации морских портов. Из ч. 5 данной статьи следует, что строительные работы на территории и акватории в морском порту проводятся в порядке, установленном законом (понимаем, что имеется в виду, прежде всего, рассматриваемый Закон). Соответственно любые строительные, в том числе дноуглубительные работы, могут проводиться только планоно (за исключением экстренно-аварийных ситуаций) и с согласования АМПУ, как представителя государства. Основные обязанности АМПУ изложены в ст. 15 Закона. Из 16 целей создания АМПУ, Закон предусматривает минимум 6, которые прямо относятся к гидротехническим сооружениям, включая акваторию. Остальные позиции с ними связаны, поскольку дноуглубление связано с организацией и обеспечением безопасности мореплавания (ч. 4 ст. 15). Закон также предписывает закрепить правила проведения дноуглубительных работ (ч. 8 ст. 17) в Обязательных постановлениях по порту. Приказ Министра инфраструктуры Украины № 316 «О порядке учёта и использования средств от портовых сборов», изданный в развитие установленных Законом правоотношений в сфере портовой деятельности, предусматривает использование самого большого сбора – корабельного – на благоустройство акватории и берегоукрепительные сооружения. Этим выполняется главная функция – безопасность судоходства. Однако, на наш взгляд, дноуглублению, как и всему комплексу работ по обслуживанию и технической эксплуатации гидротехнических сооружений, должен быть посвящен специальный пакет нормативно-правовых документов.

Из вышеприведенного краткого обзора комментария Закона Украины «О морских портах Украины» относительно портовых гидротехнических сооружений видно, что законодатель указал направление работы в области правового регулирования гидротехнического обеспечения. Для реализации задачи необходимо правовое регулирование строительства, реконструкции и ремонта гидротехнических сооружений, углубления акваторий.

Кроме организационно-правовых проблем, следует также отметить и проблемы чисто экономического характера, в том числе относительно гидротехнического комплекса. Они касаются проблемы накопления и эффективного использования фондов, формирующихся за счет портовых сборов. Указанные фонды должны служить основой экономиче-

ского механизма поддержания безопасного и качественного выполнения функций порта (портовых операторов), обеспечивать достаточный уровень конкурентоспособности портовых операторов.

Согласно Закону ответственность за эффективное использование фондов несет АМПУ, а ответственность за их пополнение разделена между портовыми операторами и АМПУ. Но в рыночной экономике существуют объективные риски пополнения фондов, вызванные межпортовой конкуренцией, политической нестабильностью, колебаниями курса валют и др. факторами. Политика АМПУ на жесткую фиксацию и контроль ставок портовых сборов снижает конкурентоспособность отечественных портов. Если к требуемому моменту времени на ремонт или реконструкцию данного элемента портовой инфраструктуры не окажется достаточно средств, то резко возрастет риск наступления аварийной ситуации со всеми вытекающими отсюда последствиями. Как вариант решения проблемы снижения такого рода рисков можно рассмотреть возможность их полного или частичного страхования, однако при этом возникает необходимость разработки соответствующих методических положений по обоснованию экономической целесообразности страхования. В их основе должно лежать сравнение затрат на эксплуатацию сооружения и страхование соответствующих рисков и ожидаемых (прогнозируемых) размера ущерба в результате наступления рискованного события.

Такие положения для страхования рисков отказа причальных сооружений приведены в работах [3, 4]. Формально они основаны на использовании методов теории очередей и математической теории надежности (портовый терминал при этом представляется как некоторая обслуживающая система). С организационно-экономической точки зрения целесообразность страхования причальных сооружений от рисков их повреждения при швартовке судов или во время выполнения грузовых операций заключается в следующих соображениях. Согласно международной морской практике вся ответственность за повреждение причала лежит на судовладельце (фрахтователе), который эти риски и страхует (обычно в P&I клубах). Однако процедура получения денежной компенсации портовыми властями от судовладельца столь длительна, что портовой администрацией выгодней самой страховать этот риск, поскольку в этом случае она может получить соответствующую компенсацию значительно быстрее от своего страховщика.

Что касается страхования рисков недостаточности фондов, например, на плановое дноуглубление акватории или подходного канала, то здесь возможно использование методов теории разорения [5], которая позволяет оценить вероятность нехватки средств соответствующего фонда в условиях неравномерного во времени его пополнения и неэффективного использования.

Отметим, что применительно к условиям эксплуатации порта такого рода методические положения требуют специальных теоретических исследований.

Выводы. В целом, Закон Украины «О морских портах Украины» создает благоприятные условия для дальнейшего развития национального портового бизнеса, поскольку основывается на многолетнем успешном зарубежном опыте. В то же время его практическая реализация возможна только при условии преодоления ряда организационных и правовых трудностей. В основном они лежат в плоскости разделения ответственности, с одной стороны, и усиления взаимодействия, с другой, между администрациями портов и операторами терминалов. Это должно способствовать повышению безопасности выполнения производственных функций различными хозяйствующими субъектами. В первую очередь нормативно-правовое регулирование должно касаться гидротехнического комплекса.

Кроме того, следует отметить необходимость проведения специальных научных исследований, направленных на поддержание безопасности и эффективности работы портовых операторов и портовых администраций на требуемом конкурентоспособном уровне.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012 р. № 4709-VI (із змінами, внесеними згідно із Законом № 406-VII від 04.07.2013 р. // Голос України від 13.06.2012 р. – № 107.*
2. *Балобанов О.О. Організаційно-правове регулювання безпеки мореплавства та проблеми Українського морського законодавства. Міжнародний досвід / О.О. Балобанов. – Одеса: ОНМУ, 2002. – 182 с.*
3. *Пойзнер М.Б. Эксплуатационная надежность причальных сооружений: вероятностные методы исследования / М.Б. Пойзнер, М. Я. Постан. – Одесса: Астропринт, 1999. – 148 с.*
4. *Postan M.Ya. Method of Assessment of Insurance Expediency of Quay Structures Damage Risks in Sea Ports / M.Ya. Postan, M.B. Poizner // Contrib. Chapter in the Book «Marine Navigation and Safety. Maritime Transport & Shipping. Adam Weintrit and Tomasz Neumann Eds.». – Boca Raton: CRC Press, 2013. – P.123-127.*

5. Балобанов О.О. *Організаційно-правові засади управління портовою діяльністю: Навч. посібник / О.О. Балобанов. – Одеса: ОНМУ, 2011. – 62 с.*
6. Балобанов О.О. *Организационно-правовые и коммерческие проблемы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений в портах / О.О. Балобанов, С.Г. Никулин, М.Б. Пойзнер, М.Я. Постан // Порты Украины. – 2013. – № 6.*

Стаття надійшла до редакції 19.01.2015

Рецензенти:

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри «Економічна теорія і кібернетика» Одеського національного морського університету **Г.С. Махуренко**

в.о. начальника інженерної служби Адміністрації морських портів України **В.В. Полухін**