

УДК 346.7: 627; 346.244: 347.79

О. П. Подцерковний

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПОРТОВОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

Державна монополія на портове господарство, підтверджена рішенням Конституційного Суду України 15 грудня 2004 року у справі про морський порт як державне підприємство, вже давно не відповідає реальному стану економічних відносин у цій галузі та не дозволяє залучати інвестиції. Йдеться про те, що морські порти у силу положень Кодексу торговельного мореплавства визнані виключно підприємствами державного сектора, і цей статус, на думку суду, «не виключає можливості господарської діяльності на його території підприємств та організацій будь-яких форм власності з метою обслуговування суден, пасажирів і вантажів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України...». Разом із тим не можна уявити у господарському сенсі повноту інвестиційної та іншої господарської діяльності на території та із майном іншого підприємства. Саме тому завданням законодавця України останні 5 років було максимальне наближення портового господарства до потреб ринкових відносин. Останнього часу до цього додалася ідея роздержавлення портів, які є потужними державними майновими комплексами. Точніше — майно портового господарства вже давно використовується приватним бізнесом на різноманітних договірних формах спільної діяльності, подекуди вельми сумнівної законності. А тому постає необхідність надати приватним компаніям право законно володіти власністю у межах морських портів, у тому числі закладаючи можливість для інвестування у портову галузь.

Певною мірою ці завдання влада намагається вирішити за допомогою ухвалення основного закону про морські порти. 21 лютого 2012 року було прийнято у першому читанні черговий законопроект № 9712 від 16.01.2012 «Про морські порти України» [1], внесений Кабінетом Міністрів протягом кількох тижнів після вето Президента на попередній закон.

Незважаючи на досить позитивні окремі новели нового законопроекту, що розширюють права операторів морських терміналів, підвищують зацікавленість приватних інвесторів у капіталовкладеннях у порти, розмежовують організацію безпеки мореплавства та виконання господарських функцій, на жаль, правове забезпечення управління державною власністю у морських портах, а також його приватизації згідно з наведеним законопроектом, як буде показано надалі, є незадовільним.

Йдеться, передусім, про статус морських портів. Авторами законопроекту — Міністерством інфраструктури України — пропонується не лише перетворити морські порти на об'єкт права (спеціалізовану територію) порівняно із діючими нормами КТМ, де морський порт є державним підприємством, тобто суб'єктом права, але й створити Адміністрацію морських портів України — єдине вертикально інтегроване комерційне, по суті, підприємство, що буде централізовано

здійснювати управління усіма морськими портами України, які у свою чергу стають його філіями.

Загалом слід підтримати напрям на визначення порту як майнового комплексу для прийому суден та перероблення вантажів (обслуговування пасажирів) та утворення «портової влади», що відповідає за безпеку мореплавства та використання стратегічних об'єктів портової інфраструктури. Хоча й у законопроекті відповідні дефініції є не досить вдалими, враховуючи те, що у статті 1 морський порт визначається територією. Але це технічно можна цілком просто виправити. Більш проблематичним, адже виявляє цілковиту недоречність основної ідеї законопроекту, є позбавлення юридичних прав державних підприємств — сьогодишніх портів, — а також уведення широкої можливості для розпродажу інфраструктурних об'єктів портів. Відповідні підходи прийняти не можна. Вони сильно нагадують підготовку до хаотичного роздержавлення початку 1990-х років. Як буде показано надалі, це суперечить європейському досвіду та реальним потребам підвищення ефективності управління галуззю.

По-перше, надмірна централізація не може сприяти гнучкості господарської системи, призведе до безініціативності, безвідповідальності, нестійкості господарських структур, що вже було доведено гірким досвідом Радянського Союзу. Місцеві проблеми доцільніше вирішувати на місцях, координуючи їх з центру, а не визначаючи їх діяльність центральною владою шляхом оперативного втручання.

Наприклад, згідно з ч. 6 ст. 12 законопроекту адміністрація морських портів України має право «запровадити тимчасові обмеження на ввезення вантажів для нормалізації роботи в морському порту». Те саме стосується питань підняття затонулих суден (ст. 15), збирання та використання портових зборів (ст. 22), зрештою, захисту порушених прав. Такі господарські функції вимагають швидкого реагування, але адміністрація морських портів України знаходиться в єдиному центрі, що унеможливорює швидке вирішення зазначених задач та не забезпечить належне відновлення та розвиток державної власності на об'єкти ринкової інфраструктури.

Жодний з чорноморських портів Російської Федерації, Грузії, Румунії не позбавлений юридичної самостійності. У РФ адміністрації портів — федеральні державні установи, які здійснюють на території і акваторії морських портів адміністративно-владні повноваження. У Румунії — публічні акціонерні товариства. У Грузії — державна установа, що діє на підставі статуту та підпорядковується Державній адміністрації портів Грузії. Усі прибалтійські порти є юридично самостійними. Зокрема, у Латвії Ризький та Вентспільський порти — Управління портів — окремі юридичні особи публічного права, підпорядковані Раді портів Латвії. Дирекція порта Клайпеда (Литва) є державним підприємством, заснованим постановою уряду Литовської Республіки, тощо.

Здобутки цих країн колишнього СРСР є знаковими для України, враховуючи, наприклад, той факт, що 18 морських портів України переробляють у півтора раза менше вантажів, аніж п'ять російських.

Вирішення питань портового господарства через філії державного підприємства призводитиме до безлічі юридичних ускладнень діяльності портів. Наприклад, у випадку якщо керівник адміністрації порту діятиме на підставі довіреності, як керівник філії, усі інші довіреності, що видаються ним на ведення справ, на представництво інтересів у судах, з місцевою владою, з іншими суб'єктами господарювання та судновласниками тощо, у порядку передоручення згідно з ст. 245 ЦК потребуватиме нотаріального посвідчення.

Відповідну централізацію портового господарства не можна порівнювати, наприклад, із Укрзалізницею, де транспортне господарство єдине, із єдиним рухомим складом, залізничними шляхами, планами перевезень тощо. Кожний морський порт індивідуальний за місцезнаходженням, інфраструктурою, спеціалізацією, транзитними умовами. Їх контрольована державою конкуренція є стимулом для вмілого керівництва портами, підвищення якості надання послуг, залучення інвестицій, чого не можна втрачати. Да і акціонування Укрзалізниці згідно із законом «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» піддане нищівній критиці у суспільстві, враховуючи досвід розкрадання шляхом корпоративізації таких потужних у минулому підприємств, як банк «Україна», Чорноморське морське пароплавство та ін.

Як доречно зауважується у літературі, прийняття закону про морські порти різко збільшить відповідальність центру за долю портового господарства країни, але залишить питання про його результативність [2].

Ще у радянські часи весь час відбувалася боротьба юристів-господарників за підвищення ініціативи підприємств, розширення їх самостійності, адже інакше втрачається підстава для зростання економіки. Наприклад, це добре доведено академіком В. К. Мамотовим у роботі «Підприємство та вищестоящий господарський орган» [3]. Безправ'я підприємств обернеться питанням їх виживання, коли їм доведеться просити на «горі» кожен копійку. Сучасним реформаторам доречно звернути увагу на досвід Радянського Союзу, де надмірно централізований державний сектор економіки не витримав конкуренції із західними економіками.

Поспішність позбавлення портів самостійності наочно підтверджується тим, що цей законопроект внесений до парламенту Кабінетом Міністрів України не тільки без затвердження Стратегії реформування морегосподарського комплексу, але без скасування і в повному протиріччі з чинною Стратегією розвитку морських портів України на період до 2015 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 1051-р [4], яка подібного перетворення не передбачає.

Навпаки, у чинній Стратегії розвитку морських портів передбачається, що державні адміністрації морських портів є державним комерційним підприємством, що має відведену в установленому порядку територію та акваторію морського порту. Поряд із державними адміністраціями портів — по суті це правонаступники діючих державних морських портів, позбавлених монополії щодо портової господарської діяльності, — сферу управління галуззю здійснювати-

муть такі структури, як Державна адміністрація морського і річкового транспорту в складі Мінтрансв'язку (нині — Мінінфраструктури), що управлятиме від імені держави державними адміністраціями портів, морські адміністрації портів (на чолі з капітанами портів), державні морська лоцманська служба та служба утримання судноплавних шляхів; державна морська аварійно-рятувальна служба; державна навігаційно-гідрографічна служба; організації, що виконують реєстраційно-дозвільні функції на морському транспорті.

Приблизно аналогічна структура управління передбачена у Грузії та зарекомендувала себе досить позитивно.

У наукових чи інших джерелах, або авторами поточного законопроекту «Про морські порти», не наведено жодних обґрунтувань із приводу того, що пропонується нова модель управління галуззю, яка не має аналогів у розвинутих країнах, є доцільною для впровадження в Україні. Тим паче не заперечено концептуального розвитку морського господарського комплексу згідно із чинною Стратегією. Отже, лише виходячи із цього можна із сумнівом ставитися до «правових випробувань» у сфері морського господарського комплексу. І, напевно, Президент України саме це мав на увазі, коли зазначав у своїх пропозиціях при поверненні у Верховну Раду у порядку вето Закону «Про морські порти», прийнятого 3.11.2011, на шкідливі наслідки реорганізації морських портів: «Це може створити певні ризики зловживань та втрати об'єктів портової інфраструктури, що забезпечують життєдіяльність держави в цілому, мають загальнодержавне значення... Закон викликає низку інших зауважень, у тому числі концептуального характеру...» [5]. На жаль, автори чинного законопроекту нічого принципового, зокрема у цій частині, у змісті законопроекту не змінили.

Процедура реорганізації морських портів сама по собі утворить умови для зловживань та втрати державного майна. Відповідні акти тіньового роздержавлення красномовно описані у літературі [6].

Намагаючись певним чином виправити положення поточного законопроекту, доречно запровадити таку модель управління портовим господарством, у якій портовою владою виступають самостійні суб'єкти — адміністрації морських портів, що є державними підприємствами або публічними акціонерними товариствами, а Адміністрація морських портів України — господарським об'єднанням або холдингом, або структурним підрозділом Міністерства інфраструктури, здійснюючим координацію діяльності адміністрації морських портів, виробляючим стратегію їх розвитку. Інакше реформування портової галузі виллється в утворення умов для тіньової приватизації портового майна та втрати конкурентоздатності відповідної галузі економіки.

Не можна централізувати управління галуззю й задля використання портових зборів. Адже, по-перше, у законодавстві чітко прописане цільове їх використання. А по-друге, у відповідному законопроекті не визначено правовий механізм підтримки окремих портів, що призведе до вимивання «обігових коштів» та позбавлення портів розвитку, стимулюючи суб'єктивізм та корупцію у цій сфері. Зокрема, у законі доречно визначити поняття та механізм підтримки малих портів, що дозволило б централізовано стимулювати їх діяльність

за рахунок частини портових зборів інших портів, не змінюючи їх цільове призначення. Задля цього доречно використати досвід Литви щодо підтримки малих портів (ст. 23 Закону Латвії про порти).

Дійсно, як правильно зазначається у літературі, розвиток морських портів не можна забезпечити без комплексного вирішення проблем транспортної галузі, транзитної привабливості території України та підвищення конкурентоздатності перевезень [7]. Але саме за подібними загальними фразами нерідко скриваються й лобісти, які намагаються утворити умови для тіньової приватизації портового господарства.

На такі «лазівки» чітко вказує низка положень законопроекту. Зокрема, ч. 4 ст. 23 законопроекту фактично розповсюджує дію закону на відносини, що склались до його прийняття, надаючи можливість набувати право приватної власності на причали, збудовані за рахунок приватних інвестицій. Проте їх створення до прийняття закону можливе було лише в рамках державно-приватного партнерства. Відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство», право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках державно-приватного партнерства, належать державному партнеру. Наведені положення законопроекту фактично утворюють конкуренцію із відповідними положеннями та неминуче призведуть до судових спорів, де, без сумніву, приватні «дільці» відчужать майно на свою користь, позбавивши майнові комплекси цілісності. Це зрештою, не лише утворить умови для прикритого законом перетікання майна у приватну власність, але й не дасть здійснити приватизацію морських терміналів як цілісних майнових комплексів.

Подібна проблема виникає й з «дрібними» положеннями щодо утворення публічних акціонерних товариств за рахунок майна портів — державних підприємств. Зокрема, ч. 3 ст. 25 законопроекту передбачає, що 100 відсотків акцій статутного капіталу публічних акціонерних товариств підлягають продажу на конкурентних засадах. Із змісту цієї норми виходить, що якщо приватизується 99 %, то це вже не є перешкодою для неконкурентного способу приватизації.

Або, встановлюючи принцип збереження у державній власності стратегічних об'єктів портової інфраструктури морського порту (п. 7 ст. 5), законопроект фактично дозволяє їх приватизацію без виключень у випадках, коли такі об'єкти входять до складу єдиних майнових комплексів державних підприємств, утворених у процесі корпоратизації на базі цехів, виробництв, дільниць, інших підрозділів морських портів (ч. 2 ст. 25).

Або, наприклад, у ч. 5 ст. 25 передбачається, що «у разі утворення публічного акціонерного товариства причали, що технологічно забезпечують завершений цикл надання послуг, та земельні ділянки, на яких розташовані причали та єдиний майновий комплекс, передаються в оренду такому товариству на строк до 49 років без проведення конкурсу». Але не зазначено суб'єкта, що утворює публічне акціонерне товариство. Виходить, що будь-хто може утворити ПАО і цей факт формально приведе до виникнення права отримання в оренду причалів та майнових комплексів без конкурсу. Нонсенс! Таке правило

має бути передбачено для випадку, якщо до статутного капіталу публічного акціонерного товариства увійде майновий комплекс, що забезпечує єдиний цикл послуг із причалом.

А у ч. 2 ст. 26 законопроекту передбачається, що «за згодою приватного інвестора та держави в особі Фонду державного майна України і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту, на базі єдиного майнового комплексу, створеного або такого, який перебуває у процесі створення, на підставі інвестиційного договору або договору про спільну діяльність, укладених до набрання чинності цим Законом, може бути утворено господарське товариство», якому передаються в оренду на 49 років земельні ділянки та причали, що пов'язані із його майновим комплексом. Але у цих положеннях не закріплено розмір часток держави та приватних інвесторів. Чи зберігатиме держава контрольний пакет акцій у цих підприємствах, залишатиметься великим питанням. Фактично це може призвести до непропорційного перерозподілу майна у межах часток відповідних «спільних підприємств», сумнозвісної «тіньової приватизації».

Таким чином, вже стислий огляд зазначених проблем із реформування портового господарства та плану його приватизації показує, що законодавче опосередкування реформ не може передувати виробленню стратегії розвитку морегосподарського комплексу, у тому числі попереджаючи тіньове роздержавлення, задля розбудови України як транзитної та морської держави.

Література

1. Проект Закону про морські порти України № 9712 від 16.01.2012 // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42340
2. Ильницкий К. Решение о развитии порта должно начинаться с анализа грузопотоков // <http://cfts.org.ua/opinions/41467/>
3. Мамутов В. К. Предприятие и вышестоящий орган. — М.: Юрид. лит., 1969. — 237 с.
4. Офіційний вісник України. — 2008. — № 58. — С. 35. — Ст. 1946.
5. Пропозиції до Закону України «Про морські порти України»: Пропозиції Президента України від 30.11.2011 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=30772&pf35401=208151
6. Джумагельдиева Г. Госсобственность подрывают тихой сапой // Закон и Бизнес. — 2007. — № 43. — С. 10.
7. Хомич Л. Развитие морских портов в контексте расширения транспортно-розподільчого та транзитного потенціалу України // http://old.niss.gov.ua/book/Odesfilya/st_hom.htm

Анотація

Подцерковний О. П. Економіко-правові проблеми реформування портового господарства в Україні. — Стаття.

У статті аналізуються проблеми реформування портової галузі із погляду вдосконалення господарського законодавства. Критиці піддане реформування портів поза вироблення сучасної стратегії розвитку морегосподарського комплексу. Відстоюється необхідність збереження самостійності морських портів.

Ключові слова: реформування портової галузі, морські порти, морегосподарський комплекс, господарське законодавство.

Аннотация

Подцерковный О. П. Экономико-правовые проблемы реформирования портового хозяйства Украины. — Стаття.

В статье анализируются проблемы реформирования портовой отрасли с точки зрения совершенствования хозяйственного законодательства. Критике подвергнуто реформирование портов без выработки современной стратегии развития морехозяйственного комплекса. Отстаивается необходимость сохранения самостоятельности морских портов.

Ключевые слова: реформирование портовой отрасли, морские порты, морехозяйственный комплекс, хозяйственное законодательство.

Summary

Podtserkovnyi O. P. Economic and legal problems of reforming the port sector in Ukraine. — Article.

This article analyzes the problem of reforming the port sector in terms of improving economic legislation. Is subjected to criticism of the reform of the port sector without a modern marine economic development strategy of the complex. Advocated the need to preserve the independence of seaports.

Keywords: reform of the port industry, sea ports, economic marine complex, economic legislation.

УДК 346.91: 347.956

А. О. Згама

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОВНОВАЖЕНЬ АПЕЛЯЦІЙНИХ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ

Багаторічна практика існування спеціалізованих господарських судів свідчить про їх важливість та необхідність в утвердженні суспільного господарського порядку в економічних відносинах. Спеціалізовані суди були створені для захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання і громадян шляхом швидкого та якісного розгляду спорів. Адже беззаперечним є факт, що господарські спори є досить специфічними за своєю правовою природою і потребують високої спеціалізації й професіоналізму. Тим самим господарські суди створюють належні умови для функціонування та розвитку економіки в цілому. Апеляційні господарські суди є тією ланкою в системі господарських судів, які покликані боротися з незаконними та необґрунтованими рішеннями та ухвалами судів першої інстанції з метою надання відповідного судового захисту. Альтернативи апеляційним господарським судам поки що не має, а тому повинне бути створене відповідне підґрунтя для їх ефективної діяльності. Абсолютно правильно визначив місце і роль апеляційних господарських судів Голова Вищого господарського суду України В. І. Татьков, зазначивши, що саме у поліпшенні діяльності апеляційних судів вбачається головний внутрішній резерв поліпшення функціонування системи господарських судів [1, с. 13].

Удосконалення господарського процесуального законодавства повинно відбуватися шляхом пристосування процедури апеляційного перегляду до відповідних повноважень господарських судів апеляційної інстанції, наданих їм