

Є. М. Ключова

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри господарського та транспортного права
Державного університету інфраструктури та технологій

ОСОБЛИВІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МОРСЬКИМ ПОРТОМ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОСОЮЗУ

Стаття присвячена питанню правового забезпечення системи управління морськими портами. У статті аналізується сучасний стан реформування та методи управління морською інфраструктурою. Проводиться аналіз діючих методів управління морськими портами деяких європейських країн та питання доцільності прийняття досвіду в національну систему.

Ключові слова: реформування, порт-лендлорд, Адміністрація морських портів, концесія.

Постановка проблеми. Питання реформування діяльності портів, управління морською інфраструктурою розпочалось із прийняттям Закону України «Про морські порти». Але гостро постало питання щодо залучення та захисту приватних інвестицій у портову інфраструктуру, оскільки більшість портів до прийняття нового Закону були державними підприємствами. З укладанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом перед Україною відкрились нові можливості, але залишалось питання щодо реформування моделі управління морськими та річковими портами.

Метою даною статті є аналіз нормативно-правових актів та аналіз поглядів фахівців у цій галузі, які відіграють важливу роль у процесі реформування системи управління морськими портами.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення діяльності морських портів в Україні та особливостей процесу реформування в цій галузі, необхідно визначитися з категоріальним апаратом, з'ясувати сутність адміністративно-правового забезпечення як цілісної категорії, розкрити ступінь його співвідношення з поняттям «адміністративно-правове регулювання».

Сфера правового забезпечення – це сукупність правил порядку управління, які можна і необхідно впорядкувати за допомогою норм права і правових засобів. К.В. Барсуков розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях. По-перше, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій. По-друге, як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [1].

Адміністративно-правове регулювання діяльності морських портів в Україні здійснюється з використанням цілого комплексу адміністративно-правових засобів із метою захисту прав та свобод людини та громадянина. У цьому зв'язку треба врахувати думку науковця, який адміністративно-правове регулювання розглядає як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [2].

Об'єктом адміністративно-правового забезпечення в портовій інфраструктурі є суспільні відносини суспільні відносини або діяльність організацій, установ, які потребують державного регулювання. Отже, можна погодитись із думкою, що під

адміністративно-правовим забезпеченням діяльності морських портів в Україні слід розуміти сукупність актів адміністративно-законодавства, норми яких визначають ключові засади функціонування портової інфраструктури в Україні, регулюють особливості адміністративно-правових відносин, в яких здійснюється процес реформування [2].

Процес реформування портової інфраструктури розпочався з прийняттям Закону України «Про морські порти» в 2013 році. Структура управління морськими портами в Україні до червня 2013 р. була стандартною для країн пострадянського простору, коли порти були суто державними установами та мали монополію на надання портових послуг. До 2013 року порт у Кодексі торговельного мореплавства до 2013 року визначався як державне транспортне підприємство. Ст. 73 Кодексу торговельного мореплавства в редакції до 2013 року визначав, що 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 судах, що належать порту [3].

Центральний орган державної влади, що наділений повноваженнями у сфері реалізації державної політики на морському транспорті (Міністерство транспорту, потім Міністерство інфраструктури України), мав у безпосередньому підпорядкуванні всі державні морські порти, на які було накладено мораторій на приватизацію, і комплексно впливав на їх діяльність. Але визначення порту як державного транспортного підприємства з появою приватних причалів, в яких на той час не був визначений правовий статус, вже втратило сенс.

Отже, з набуттям чинності нового закону «Про морські порти» та відповідно до найкращого досвіду організації управління галуззю в європейських країнах світу, досвід яких під час складання закону про морські порти вивчався і аналізувався фахівцями, з'явилася нова структура – Адміністрація морських портів України (АМПУ) – державне підприємство, що забезпечує функціонування морських портів, утриман-

ня та використання об'єктів портової інфраструктури державної форми власності, виконання інших покладених на нього завдань безпосередньо і через свої філії, що утворені в кожному морському порту [4].

Державне підприємство «Адміністрація морських портів України» взяло на себе функції регулятора галузі; підприємство, яке відповідає за інфраструктуру загального користування, за акваторії, за під'їзні шляхи, за причальний фронт. Функція стивідорної діяльності – навантажувати, перевантажувати вантажі в портах – була залишена державним стивідорним підприємством.

Згідно із законом України «Про морські порти України» (ст. 1 п. 6) морський порт – це визначені межами територія та акваторія, обладнані для обслуговування суден і пасажирів, проведення вантажних, транспортних та експедиційних робіт, а також інших пов'язаних із цим видів господарської діяльності. У кожному порту, де працюють приватні та державні стивідорні компанії, інфраструктурою опікується філія державного підприємства АМПУ. Тобто фактично центральний апарат АМПУ самостійно не веде роботу в конкретному порту, а це здійснюється через філію.

Існуюча система управління та правового регулювання у сфері функціонування та розвитку морських портів передбачає участь органів державної влади в прийнятті рішень щодо розпорядження державним майном, узгодження із місцевими органами влади питань земельного забезпечення, що робить прийняття таких рішень довготривалим. У таких умовах приватне інвестування в розвиток державних підприємств є вкрай ускладненим порівняно з іншими країнами, що мають більш спрощену та прозорішу систему прийняття рішень.

Якщо порівнювати систему управління портами в Україні та в європейських країнах, то, на відміну від вітчизняної моделі управління господарською діяльністю в портах і управління майном, де головними є державні стивідорні організації, майно яких належить державі, в європейських портах місцева влада в особі регіональної адміністрації або муніципалітету мають акції в портових адміністраціях і входять

до складу наглядових рад портів, завдяки чому можуть впливати на стратегію їх розвитку. В європейських портах місцева влада в особі регіональної адміністрації або муніципалітету мають акції в портових адміністраціях і входять до складу наглядових рад портів, впливаючи на стратегію їх розвитку. Найкращий приклад європейської моделі управління морською галузю – це порти Антверпен чи Роттердам, це «номер один» і «номер два» в Європі, в цих портах портова адміністрація питаннями вантажоперевалки чи фінансово-господарських показників портових операторів не займається. Їх завдання – це якісно відремонтований причальний фронт, це глибини біля причалів, підхідних каналів, це інфраструктура загального користування, але не перевалка вантажів.

Типовим прикладом такого порту є порт Роттердам. Адміністрація Порту Роттердам здійснює управління, експлуатацію та займається розвитком портового і промислового району Роттердама і несе відповідальність за безпечне проведення вантажних операцій. Адміністрація Порту Роттердам – акціонерне товариство з обмеженою відповідальністю. Частка в Управлінні Роттердамського порту знаходиться в муніципалітеті Роттердама (близько 70%) та уряду Нідерландів (близько 30%) [5]. Ми бачимо, що порт Роттердам – це не державне підприємство, а підприємство з приватними інвестиціями.

Фахівці вважають, що українським державним стивідорним компаніям і портовим адміністраціям можна поступово перейти до моделі європейського корпоративного управління шляхом створення акціонерних товариств. Під час їх формування необхідно розглянути можливість передачі частини акцій муніципалітетам та/або обласним адміністраціям у рахунок передачі у власність або управління припортових земель, які перебувають зараз у власності держави або органів місцевого самоврядування. На рівні законодавства необхідно дозволити портовим адміністраціям розпоряджатися землями (якщо вони не знаходяться в приватній власності) в межах порту [6].

Позитивною практикою повинні стати залучення компаній-світових лідерів для

обміну практикою в портах, наприклад, із проведення днопоглиблювальних робіт у портах на підходах до порту. Вкрай необхідна для реалізації проектів в Україні взаємодія місцевої влади з іншими галузевими установами, а також необхідно сприяння з боку держави щодо розвитку інтермодальних перевезень, наземних і водних шляхів сполучення.

Корисний європейський досвід роботи портових адміністрацій із зарубіжними портами-партнерами також може бути впроваджений у нас – практично в кожному з великих європейських портів створені відповідні підрозділи, які надають послуги з розробки планів з розвитку, консультують із питань вантажопотоків, особливостей роботи з контейнерними лініями і т. ін. Ці послуги з отримання консультацій доступні і для вітчизняних суб'єктів портової галузі.

Враховуючи перспективний досвід розвинених портів, необхідне повноцінне наділення портових адміністрацій функцією «лендлорда» і надання статусу розпорядника своїми портовими зборів, залучення до управління місцевої влади повинні створити сприятливі умови для управління своїми активами шляхом створення нових інвестиційних майданчиків для інвесторів, швидкого проходження погоджувальних процедур і зниження всеосяжного на сьогодні впливу фіскальних і контролюючих органів.

Модель управління портом за типом лендлорд (від англ. Landlord – орендодавець) – це коли адміністрація порту здає територію в оренду операторам терміналів, і вона є найбільш поширеною формою участі приватного сектора в роботі порту.

Лендлорд – це хороша можливість для порту, якому належать земля, причали, а все інше – складські приміщення, термінали і т. ін. – повинні облаштовувати орендарі, приймаючи зобов'язання забезпечити певне завантаження. При цьому передбачається, що порт не відповідає за ризики, пов'язані власне з бізнесом. Порт здає землю, а вже клієнт вільний чинити з нею як заманеться: захоче – бочки під нафтопродукти поставить, захоче – побудує термінал. Так, у порту Таллінн модель лендлорд вважається пасивною, оскільки,

на думку начальника даного порту, ця модель не передбачає якісного розвитку портової інфраструктури [7].

Модель управління «лендлорд», як правило, передбачає передачу землі зацікавленим особам у тимчасове користування. Логічним завершенням реформування галузі морських портів буде перехід на європейську прозору форму господарювання в портах за моделлю «лендлорд», коли портова адміністрація відповідає за землю в межах порту, за акваторію, за під'їзні залізничні шляхи. А стивідорною діяльністю займається приватний бізнес, побудувавши свій власний термінал або взявши в оренду чи концесію існуючі потужності. Або розвивати державний актив шляхом приватизації.

Одним із шляхів наближення до європейської моделі управління діяльністю портом лендлорд є концесія. Земельні концесії в європейських портах віддалено нагадують орендні відносини в українських портах, різниця лише в тому, що в Україні в процедурі передачі земельних ділянок і майна портові адміністрації займають другорядну роль.

Більшість успішних європейських портів працюють за моделлю земельних концесій, коли портова адміністрація (port authority) виступає в ролі лендлорда, в розпорядженні якого знаходяться землі в межах акваторій портів. При цьому приватні портові оператори займаються стивідорною діяльністю на землях і причалах, отриманих у концесію до 40 років з правом подальшого продовження. Портова адміністрація розраховує тариф на концесію, виходячи з площі земельної ділянки з урахуванням певних параметрів. Наприклад, у порту Антверпен враховується: розташування ділянки – так, у причальній стінки ставки будуть нижчими, ніж у тилу причалів із метою стимулювання зростання обсягів перевалки вантажів; покриття – за бетонні плити або асфальтовані покриття доведеться заплатити більше, ніж за ґрунтові майданчики; вид діяльності концесіонера – за вантажні операції (траншипмент, або виробництво на території порту з подальшим експортом) ставка концесії буде нижче, ніж за сервісне обслуговування. [6].

Концесія – це механізм, який успішно працює в багатьох країнах світу. Як правило, концесіонер зацікавлений в інвестуванні, в розвитку портової інфраструктури. І, як підсумок, вартість портових послуг – конкурентоспроможна, якість портової інфраструктури приведена до світового рівня, а потужності терміналів збільшуються подекуди в декілька разів [8].

При цьому, як вважають фахівці, концесія – набагато більш вигідний для держави механізм управління державною власністю, ніж, наприклад, оренда. Концесія усуває можливість так званої «прихованої приватизації», коли орендар державного майна юридично оформлює право власності на невіддільні покращення і фактично вимагає від держави компенсації вартості цих покращень, або не повертає об'єкт під контроль держави. У випадку концесії такий варіант виключений – тут всі капіталовкладення належать державі, оскільки договір концесії не передбачає проведення капітальних вкладень [9].

Висновки. Для втілення моделі лендлорд у портах України та для ефективних взаємовідносин між управлінням порту та приватними інвестиціями необхідно суттєво змінити законодавство. По-перше, необхідно визначити, на яких правових засадах будуються відносини між адміністрацією порту та інвестором. Якщо це концесія, яка так розповсюджена в європейських портах, то необхідно привести діючий Закон «Про концесії» у відповідність з європейськими стандартами або треба прийняти новий [10]. Так, 3 квітня 2018 року Верховна Рада прийняла проект закону «Про концесії» № 8125 у першому читанні. Зараз в Україні діє закон «Про концесії», прийнятий ще в 1999 році.

Концесія припускає, що держава передає об'єкти, які є в державній власності, приватному бізнесу в оренду з метою залучення приватних інвестицій для модернізації, створення нової інфраструктури і надання якісних суспільно значущих послуг. Вважається, що саме модель порт-лендлорд, коли порт, а точніше Адміністрація морських портів України, надає в оренду або в концесію майно (причали, складські приміщення, земельні ділянки

тощо), сприятиме розвитку портів та залученню інвестицій у цю галузь. Тим самим буде забезпечуватись розвиток транспортної інфраструктури портів.

Список використаної літератури:

1. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття і структура. Наше право. № 4. 2014.
2. Прошутя І.Д. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів в Україні. Право і безпека. 2014. № 4(55).
3. URL: <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/ktm/103-ktm/6840-73.html>.
4. Закон України «Про морські порти».
5. Сайт порту Роттердам. URL: <https://www.portofrotterdam.com/en/port-authority/organisation>.
6. Центр транспортних стратегій. Владимир Шемаев. От Антверпена до Роттердама: Что может дать украинским портам европейский опыт. URL: https://cfts.org.ua/articles/ot_antverpena_do_rotterdama_chno_mozhet_dat_ukrainskim_portam_evropeyskiy_opyt_1150/87511.
7. URL: http://www.gorod.lv/novosti/3395-tallinskiy_port_myi_pustili_vseh#ixzz5JMhp1DFJ.
8. А. Ницевич. Законопроект «О концессиях». Сайт компании Интерлегал. URL: http://interlegal.com.ua/ru/publikacii/zakonoproekt_o_koncessiyah_opredelyatsya_li_nakonec_pravila_igry/.
9. Прес-реліз. 24 мая 2018. 09:34. URL: https://ru.espresso.tv/article/2018/05/24/zakonoproekt_o_koncessyy_kakye_opasnosty.
10. URL: <https://www.facebook.com/dppukr/posts/1199658343446366>.
11. Андрій Селютін. Національна транспортна стратегія крізь призму розвитку портів. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/transportne-pravo/nacionalna-transportna-strategiya-kriz-prizmu-rozvitku-portiv.html>.

Клюева Е. М. Особенности административно-правового обеспечения реформирования системы управления морским портом в условиях интеграции Украины в Евросоюз

Статья посвящена вопросу правового обеспечения системы управления морскими портами. В статье анализируется современное состояние реформирования и методы управления морской инфраструктурой. Проводится анализ действующих методов управления морскими портами некоторых европейских стран и вопросы целесообразности перенятия опыта в национальную систему.

Ключевые слова: реформирование, порт-лендлорд, Администрация морских портов, концессия.

Kliuieva Ye. The peculiarity of the administrative and legal support for reforming the seaport management system in the conditions of integration of Ukraine into the Euro-Union

The article is devoted to the question of legal provision of the system of management of sea ports. The article analyzes the current state of reform and methods of management of maritime infrastructure. The analysis of existing methods of managing seaports of some European countries and the question of expediency of taking experience in the national system is underway.

Key words: reforming, portland lordlord, administration of seaports, concession.