

термінах їхньої дії: для ліцензії – 3 роки, свідоцтво ж діє безстроково, однак потребує щорічної перереєстрації зі сплатою значних (особливо для невеликих підприємств, не говорячи вже про фізичних осіб) грошових коштів. Більше того, порядок ліцензування в загальних рисах єдиний для всіх видів господарської діяльності – встановлений Законом України, порядок же видачі, перереєстрації, анулювання свідоцтва буде регламентуватись відомчим актом ДМСУ, що, по-перше, залишає місце для зловживань з боку працівників цього відомства, а по-друге, ризикує змінюватись зі зміною керівництва.

Ці недоцільні зміни лише зашкодять вітчизняним підприємцям, позбавивши їх однієї з гарантій їх стабільного розвитку та функціонування.

Взагалі, вважаємо, що перегляд законодавства, яке регулює такий перспективний вид діяльності, як митні брокерські послуги, – це необхідний і життєво важливий крок. Однак полягати він повинен у пошуку компромісу між різними суб'єктами митної справи – митними органами, учасниками зовнішньоекономічної діяльності та самими митними брокерами, який би враховував інтереси кожного з них, не шкодячи при цьому загальнонаціональним інтересам та принципам правової демократичної держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // ВВРУ. – 2002. - № 38 – 39. – Ст. 288.
2. Конституція України: Прийнята 28 червня 1996 р. на п'ятій сесії Верховної Ради України // ВВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Митний брокер. – 2005. – № 9. – С. 21.
4. Гостаможслужба предлагает отменить лицензирование деятельности таможенных брокеров // Таможенная газ. – 2005. – № 5. – С. 16.
5. Проект Закону України “Про внесенні змін до деяких законів України” // Митний брокер. – 2005. – № 12. – С. 8-9.
6. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 р. // ВВРУ. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К., 2001.

УДК 351.813:656.615

*Л.В. Бикова*

#### УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ ПОРТОВОГО ГОСПОДАРСТВА В ГАЛУЗІ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

В українській науці адміністративного права велика увага приділяється організації і функціонуванню органів державного управління. За роки незалежності в Україні сформувалась певна система міністерств як органів центральної виконавчої влади, призначених виконувати функції державного управління у відповідних галузях. Навіть поверховий її аналіз свідчить, що вона досить не стабільна. Неодноразові об'єднання, роз'єднання, ліквідація або створення нових міністерств, реорганізація їх у державні комітети і навпаки дають підстави вважати, що в нашій державі поки що немає чіткої програми вдосконалення

системи управління органів виконавчої влади. У зв'язку з цим метою даного дослідження буде спроба узагальнити вже накопичений досвід управління морською галуззю, з тим щоб мати змогу чітко виділити задовільні його сторони, критично оцінити негативні й запропонувати інші підходи до вирішення ситуації, що склалася.

Причинами ослаблення скоординованого управління морською галуззю в нашій країні є не тільки недосконалість регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади, але й відсутність нормативного закріплення їхнього статусу на законодавчому рівні. Як наслідок, у сфері морського транспорту спостерігається досить часте перепідпорядкування підприємств.

Очевидно, що сьогодні є необхідним створення механізму правового регулювання функціонування органів виконавчої влади і пошук адекватних життєвим реаліям засобів управління. Цією проблемою в Україні займаються науководослідні інститути: Інститут законодавства ВРУ, Інститут держави та права ім. В.М. Корецького. Оскільки реформування галузевих міністерств повинно здійснюватися з урахуванням проблем приватизації, корпоратизації і переходу на самоврядування залишених у власності держави підприємств виробничої і соціальної сфери, буде доцільним ознайомлення з досвідом фахівців та думкою вчених, серед яких В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Є. В. Додін, В. В. Копейчиков, А. В. Омельченко, М. П. Орзіх, Ю. С. Шемшученко, А. Лесник, Г. Скворцов, В. Касапчук, О. Степанов та багато інших.

Державний департамент морського і річкового транспорту (далі Укрморрічфлот) як орган центрального управління морським і річковим транспортом за роки незалежності шість разів потерпав реорганізацію і змінював назву. Нарешті він є структурним підрозділом Міністерства транспорту і зв'язку України (далі Мінтрансу зв'язку) [1]. Та, однак, Укрморрічфлот не має необхідних повноважень для здійснення ефективного керівництва службами і підприємствами своєї галузі, які багато в чому підпорядковуються не тільки йому. Це, у свою чергу, негативно впливає на безпосередній апарат управління портом, який здійснює адміністративно-господарські функції.

На практиці безпосередній апарат управління портом прийнято називати адміністрацією порту, що і відповідає статусу порта-підприємства, але нормативно це поняття в нашому законодавстві поки що не закріплено. Вперше термін "адміністрація порту" у вітчизняному правовому полі з'явився у 1967 р., коли Україна ратифікувала Міжнародну конвенцію з полегшення міжнародного морського мореплавства 1965 р. [2, 89].

2002 р. колегія Мінтрансу України на своєму засіданні розглянула і підтримала "Програму соціально-економічного розвитку морських торгових портів України до 2010 року". Програма описувала варіант структурних змін у портах, який повинен сприяти створенню державних адміністрацій морських портів. Передбачалось, що адміністрації будуть виконувати тільки державно-правові функції щодо нагляду за мореплавством і управлінням майном порту.

Основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні передбачають "перехід до використання функціонального принципу створення міністерств

у поєднанні з галузевим принципом у тому випадку, якщо це обумовлено специфікою відповідних секторів державного управління і поточним станом соціально-економічного розвитку держави” [3].

Мінтрансв'язку України – це багатогалузеве міністерство. Реалізація поєднання вказаних принципів, з оглядом на специфіку транспортних галузей, була б оптимальним варіантом: функціональний принцип побудови міністерства повинен поєднуватися з галузевим принципом побудови органів державного управління окремими видами транспорту. У цьому разі забезпечуватиметься можливість реалізації загальних основ державної політики у сфері управління транспортним комплексом.

Проаналізуємо ситуацію, що склалася з формуванням системи апарату управління портом, де порт об'єктом управління морським транспортом.

Президент у своєму зверненні до Верховної Ради “Європейський вибір: концептуальні принципи стратегії економічного і соціального розвитку України на 2007–2011 роки” визначив транспортну політику України однією з пріоритетних. У зв'язку з цим Мінтрансв'язку поставив завдання перед українськими вченими розробити проект нової Програми вдосконалення управління і розвитку морського портового господарства України, метою якої є визначення напрямів дій, необхідних для органічного і прискореного розвитку портового господарства України на період до 2012 року. Олександр Лесник, директор галузевого науково-дослідницького інституту морського флоту (УкрНДІМФ), зазначає, що проект програми вже розроблено УкрНДІМФ сумісно з ЧерноморНДІПроект, іншими спеціалістами-вченими та практиками. Серед заходів для посилення державного централізованого управління програма передбачила формування єдиної тарифної політики з пріоритетами загальносистемного ефекту роботи портового господарства країни [4, 10-11].

Відповідно до чинного законодавства в Україні визначено єдиний урядовий орган державного управління в галузі водного транспорту – Державний департамент морського і річкового транспорту (Укрморрічфлот). Та, крім нього, є ряд установ, створених у галузі на підставі постанов Кабінету Міністрів України та наказів Мінтрансв'язку і підлеглих установ Мінтрансв'язку України. Серед них:

- Інспекція Головного державного реєстратора флоту. Створена наказом Мінтрансу від 20.10.1997 № 369 з метою виконання постанови Кабінету Міністрів України від 26.09.1997 № 1069 “Про затвердження порядку ведення Державного судового реєстру України і Судової книги України”. Утримується за рахунок плати, яка збирається за виконання державних функцій, у тому числі за видачу судових документів;

- Інспекція з питань підготовки і дипломування моряків – це державна організація, виконуюча функції реєстраційно-дозвільної установи. Утримується за рахунок надходжень за виконання державних функцій.

- Реєстр судноплавства України. Створений постановою Кабміну від 08.06.1998 № 814 “Про вдосконалення технічного, класифікаційного і судохідного нагляду на морському і річковому транспорті”, є національним класифікаційним товариством, яке здійснює технічний нагляд і проводить класифікацію

морських і річних торгових суден. Заснований на державній власності, належить до сфери управління Мінтрансв'язку і має статус державного підприємства на основі госпрозрахунку;

– Головна державна інспекція України з безпеки судноплавства (Держфлотінспекція України). Створена “для здійснення державного нагляду за безпекою судноплавства на морському і річному транспорті” (Постанова Кабміну від 30.12.1998 № 2098);

– Державне об'єднання “Укрморпорт” (було створене в порядку експерименту наказом Міністерства транспорту від 27.12.2002 № 933 “з метою координації господарської діяльності підприємств, які входять до його складу; забезпечення належних умов їх функціонування; розвиток матеріально-технічної бази підприємств”). Фактично ДО “Укрморпорт”, яке до недавнього часу підпорядковувалося Мінтрансу повз Укрморрічфлот, звільнило Укрморрічфлот від здійснення контрольних господарських функцій щодо портового господарства, тобто від впливу на фінансову, тарифну і технічну політику в портах. Вищезгадану Програмою вдосконалення управління і розвитку морського портового господарства України передбачається розробити і закласти систему ефективного використання коштів, які надходять від клієнтури портів за надані послуги, а також створити в ДО “Укрморпорт” централізовані фонди — Фонд розвитку (інвестування), Стабілізаційний фонд, Фонд науково-технічних розробок і стратегічних досліджень та ін. [4, 12]. Як бачимо, ДО “Укрморпорт” заплановано розширити, а не навпаки – повернути його функції Укрморрічфлоту, до компетенції якого і належать здійснення тих завдань, які тепер виконує Укрморпорт.

За такої системи органів управління морським транспортом, у тому числі портами в Україні, неможливо виробити єдину схему ціленаправленої координації управління господарською діяльністю і розвитком портів. Так, Геннадій Скворцов, директор Укрморрічфлоту, вважає, що склалась ситуація, в якій замість єдиної системи державного управління існують численні господарські наглядові установи, відповідальність яких за результат їхньої діяльності не визначена жодним нормативним документом. За таких обставин урядовий орган державного управління, що зобов'язаний реалізовувати специфіку управління галуззю, практично не має ефективних важелів управління, бо не має права видавати нормативні документи, укладати контракти з керівниками підприємств; немає єдиного підходу до вирішення на державному рівні питань розвитку територій і акваторій портів, єдиних принципів управління причальними спорудами, оформлення правовстановлюючих документів на майнові об'єкти портів і т. ін. [5, 9].

Отже, державні організації, підприємства фактично здійснюють надання послуг і специфічні адміністративні функції (в тому числі контроль та нагляд), які делегувала їм держава, і вони виконують їх від імені держави в порту, але це функції органу держуправління. Інспекції повинні здійснювати свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених Законом України про державний бюджет України на відповідний рік (Закон України від 30.06.1999 № 783-XIV “Про джерела фінансування органів державної влади”). Діяльність наглядових органів у сфері морського і річкового транспорту так чи

інакше суперечить чинному законодавству України, бо здійснюється на госпрозрахунковій основі, незважаючи на те, що ці наглядові установи є виключно галузевими.

Зауважимо, що ж одним нормативним документом, регулюючим діяльність наглядових органів, не визначено їх взаємодії зі спеціалізованим відомчим органом державного управління – Укрморрічфлотом. При цьому формально вони підпорядковані Мінтрансв'язку.

Треба зазначити, що в найближчий час держава може змінити свої позиції у сфері регулювання портового господарства. Доказами цьому стали заяви міністра транспорту і зв'язку про необхідність прийняття змін до проекту закону про порти. У новій редакції пропонується дозволити залучати приватні інвестиції в порти, залишаючи їхню акваторію в державній власності.

Новий проект Закону України “Про морські порти України» [6], який розглядався у Верховній Раді у першому читанні 24 січня 2005 р., розрізняє господарську (підприємницьку) діяльність морського порту і “спеціалізовані послуги” із забезпечення безпеки судноплавства (загальної безпеки згідно з чинними міжнародними конвенціями та ін.), право на подання яких надається центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту. Однак у проекті не визначено, в якій саме формі це право надається. Якщо є необхідність у запровадженні дозвільного порядку надання спеціалізованих послуг, то це краще вирішувати ліцензуванням діяльності з їх надання.

Законодавець визначив статус морського торгівельного порту як державного транспортного підприємства, який є стратегічним об'єктом і не підлягає приватизації (ст.73 Кодексу торгового мореплавства України). Але це не повинно заважати реалізації права на утворення морських портів-підприємств інших форм власності, оскільки згідно із ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються правові засади і гарантії підприємництва.

У новому проекті – навпаки, обмежено створення недержавних портів як транспортних майнових комплексів, що виконують весь комплекс портових робіт [6, ст. 11]. Це не узгоджується з Конституцією України, яка гарантує рівноправність трьох форм власності – державної, комунальної і приватної. Зазначимо також, що заборона на утворення недержавних портів в цілому не створює сприятливих умов для залучення інвестицій (і в першу чергу недержавних) у розвиток морських портів, що може стати суттєвим гальмом на шляху перетворення України на транзитну транспортну державу. Світовий досвід, особливо країн Європейського Союзу та Російської Федерації, також свідчить про доцільність існування недержавних портів. Як показує економічний аналіз діяльності портів за останні роки, розвиток морського транспорту та комунікацій, нових управлінських технологій, у тому числі корпоративних, призвели до того, що в загальносвітовому масштабі природна монополія портів фактично втратила свій вирішальний вплив. До речі, корпоративне управління портом розглядається як єдина система, в якій збалансовані функції і стратегічного управління, і маркетингу, і операційного управління, і управління персоналом, і управління проектами, якістю... [7, 33]. Тепер клієнт має можливість вільно користуватися послугами

будь-якої транспортної компанії, яка, використовуючи новітні методи маркетингу, фінансового управління, успішно доставить будь-який вантаж в будь-яке місце земної кулі. Відповідно, порти змагаються у всесвітньому масштабі й борються за глобального клієнта.

Зрозуміло, що в кожній країні є також ряд місцевих факторів, які впливають на конкуренцію портів, тому порти змушені вишукувати нові можливості покращення результатів своєї роботи, збільшувати вантажопотоки, знижувати розцінки й інтегруватися у світову транспортну систему. Така ситуація призводить до того, що державні порти починають шукати можливості залучати й економічно ефективно використовувати приватний капітал. Прикладами тому є створення і функціонування в Україні недержавних терміналів (ТОВ “Очаков”, ЗАТ “Ника-терра”, ЗАТ “Іллічівський паливний термінал”), але розміщені вони здебільшого на територіях державного порту. Це питання має багато суперечностей [8, 66].

Світовий банк реконструкції і розвитку та міжнародні фінансові установи при ООН розробили “Інструментарій реформи портів”, в якому назвали і згрупували за категоріями такі причини для реформування національних портів: загальні причини – підвищення ефективності роботи портів, зниження витрат і тарифів, підвищення якості послуг, посилення позицій у конкурентній боротьбі, зміна ставлення до клієнтів (підвищення уваги) і суто адміністративні (управлінські причини) – послаблення політичного впливу на державне управління портом, викорінення бюрократії, запровадження ефективного менеджменту, уникнення державних монополій на подання тих послуг, які можуть виконуватися і недержавним суб’єктом [9].

З урахуванням намірів України в майбутньому приєднатися до Європейського Союзу, можна припустити, що Європейський Союз не допустить перешкод конкуренції, а також не погодиться з такою структурною організацією портів і морських перевезень, яка потім зможе призвести до викривлення здорової конкуренції. І вважається, Євросоюз вимагатиме введення змін, необхідних для виконання Угоди на основі ЄС про неперешкодження конкуренції.

Отже, майбутній закон “Про морські порти України” – індикатор реальної здатності Міністерства транспорту і зв’язку України не на словах, а на ділі інтегруватися в міжнародну транспортну систему.

Таким чином:

по-перше, основою для державного управління портовим господарством має стати принцип розподілу управлінських функцій. Центральний орган виконавчої влади на рівні Міністерства транспорту і зв’язку виробляє національну політику і визначає роль та повноваження органу, який організовує і контролює діяльність з управління портами, – Державного департаменту морського і річкового транспорту, не делегуючи його функції іншим органам. Така модель управління з чітким і послідовним підпорядкуванням існує сьогодні, наприклад, у Російській Федерації, де проведено адміністративну реформу в морському секторі економіки [10, 3];

по-друге, зосередити й оптимізувати систему управління галуззю водного транспорту: підпорядкувати всі дозвільні, контрольні-наглядові та інші структу-

ри морського транспорту Департаменту морського і річкового транспорту і скоротити госпрозрахункові організації, які фактично виконують функції галузевого органу управління;

по-третє, навести порядок в управлінні портом-підприємством, чітко визначити статус капітана порту як представника держави, адміністрації порту (зокрема, начальника порту) як керівника господарюючого суб'єкта. Правовий статус капітана має визначатися нормативним актом, бо це особа, яка наділена правом вживати заходів державного примусу, на відміну від начальника порту;

по-четверте, зробити більш ефективним функціонування портового господарства України, залучити іноземні інвестиції, досягти підвищення його конкурентності, відповідності вимогам, які ставляться портам як елементам міжнародних транспортних коридорів. Враховуючи, що на сьогодні Україна не має державних коштів для інвестування в порти, це неможливо зробити без лібералізації системи створення недержавних портів, які б виконували весь комплекс портових робіт як самостійні суб'єкти господарювання. Вирішення цього питання багато у чому залежить від підтримки його Міністерством транспорту та зв'язку України і від закріплення на законодавчому рівні принципів і правил організації управління в портах.

Підсумовуючи викладене, треба сказати, що для України як морської держави стан і розвиток транспортної системи мають виключне значення. На основі аналізу вже накопиченого досвіду управління морською галуззю за роки незалежності можна стверджувати, що наша держава має всі передумови і реальні можливості створити таку систему управління портами, яка б гармонійно поєднувала державне управління і функціонування інших форм власності.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Про утворення Міністерства транспорту і зв'язку України: Указ Президента України № 811/2004 від 16.07.04: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу до док.: // <http://www.rada.gov.ua/lavs/pravo/new> // Загол. з екрану. – (Укр. мов.).
2. Конвенція по об'легченню міжнародного морського судоходства 1965 года: С поправками на 01.01.2000. – СПб.: ЗАОЦНИИМФ, 2000. – 199 с.
3. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98 від 22.07.98: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу до док.: // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi> // Загол. з екрану. – (Укр. мов.).
4. Лесник А. Программа совершенствования управления и развития морского портового хозяйства Украины // Порты Украины. – 2003. – № 5. – С. 10-12.
5. Скворцов Г. О структуре управления морским и речным транспортом // Порты Украины. – 2003. – № 5. – С. 8-9.
6. Про морські порти України: Проект Закону України № 1358-д від 24.01.05: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законопроекти. – Режим доступу до док.: <http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zwed/webproc>. // Загол. з екрану. – (Укр. мов.).
7. Степанов О. Корпоративное управление в морском порту // Судоходство. – 2004. – № 7-8. – С. 33.
8. Ницевич А., Мельников Н., Попелюк В. Путь к частному причалу // Порты Украины. – 2004. – № 6. – С. 66-67.
9. Обзоры законодательства. Анализ мирового опыта реформирования портов: [Електронний ресурс] / Режим доступу до док.: // <http://www.ank.odessa.ua> // Загол. з екрану. – мов. рос.
10. Бекашев К. А. Об административной реформе в морском секторе Российской Федерации // Морское право и практика. – 2005. – № 2. – С. 3-8.