

УДК 338.48

Ю. В. Седнев

### СПЕЦИФІКА РОЗВИТКУ МОРЕГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ В МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Дослідження правового забезпечення розвитку морегосподарського комплексу стають актуальними також у контексті проблематики повноважень територіальних громад та їх об'єднань в Україні. Адже саме визначення специфіки розвитку морегосподарського комплексу як об'єкта муніципальних правовідносин варто вважати якісною й перспективною метою відповідного наукового дослідження. Завданнями публікації необхідно визначити детермінацію концепту морегосподарського комплексу, співвіднесення такого дискурсу з механізмами місцевого самоврядування, висвітлення форм відображення цих процесів у законодавстві.

Можна констатувати, що спеціальних досліджень процесів залучення самоврядних структур у відповідні соціальні відносини немає ні в правничій площині, ні у форматі наукового пошуку у сферах державного управління, менеджменту й економіки. Загальні питання забезпечення розвитку морегосподарського комплексу проаналізовано в сучасних роботах таких вітчизняних фахівців, як Б.В. Бабін, В.В. Вінніков, О.М. Котлубай, С.В. Крижановський, М.В. Міусов, М.Т. Примачов, В.М. Степанов та інші. Однак питанням розвитку морегосподарського комплексу на рівні територіальних громад у цих роботах приділялась лише оглядова увага.

Як відзначається в офіційних документах, на сучасному етапі розвитку людства важливу роль у життєдіяльності країн світу відіграє Світовий океан, ресурси якого мають вирішальне значення для прискореного розвитку світової економіки та є найважливішим фактором геополітики. Україна бере участь у вивченні, освоєнні й використанні ресурсів Світового океану, що потребує визначення та законодавчого закріплення національних інтересів у цій сфері діяльності, встановлення пріоритетів їх реалізації. Водночас діяльність, пов'язана з вивченням, освоєнням, збереженням і використанням ресурсів морів та океанів, має для України вагомое значення, що зумовлюється такими факторами:

- географічним положенням держави, довжиною її морських кордонів та площею водного простору;
- рівнем розвитку національної економіки й зовнішньоекономічної діяльності, зокрема, щодо зовнішнього та внутрішнього товарообігу, нагальними потребами держави в морських перевезеннях;
- станом політичних, економічних і суспільних відносин з іншими державами;
- морським потенціалом держави, здатністю забезпечити реалізацію й захист національних інтересів в Азовському та Чорному морях, Керченській протоці та інших районах Світового океану, недоторканістю морських кордонів і свободою судноплавства [3; 4].

Б.В. Буркинський, досліджуючи економічне забезпечення державної морської політики України як обґрунтованого використання об'єктивних тенденцій і пропорцій розвитку світової й національної економіки для ефективного захисту

національних інтересів України у Світовому океані, гарантування національної безпеки в усіх сферах діяльності, пов'язаних із морем, доходить цікавих висновків. Зокрема, він констатує, що основним принципом такого забезпечення має бути рівність суб'єктів морської діяльності всіх форм власності, відсутність будь-якої дискримінації щодо юридичних і фізичних осіб, запобігання проявам елементів монополізму в усіх його формах. Економічне забезпечення морської політики України ставить за мету створення найбільш сприятливих умов господарювання всіх суб'єктів морської діяльності. Цього можна досягти шляхом оптимізації майнових, податкових, митних, кредитно-фінансових, інвестиційних та інших економічних відносин щодо функціонування суб'єктів морської діяльності [2, с. 7].

Цікаво, що К.В. Армаганян, досліджуючи питання розвитку приазовських територій, дійшла висновку, що сучасна гео економічна й геополітична ситуація позначається на розвитку морського господарства, зокрема, приводить до необхідності більш інтенсивної експлуатації відповідної інфраструктури. Підвищення значення структур морегосподарського комплексу в забезпеченні транскордонних товаропотоків, зростання їх ролі в регіональній і державній економіці супроводжується становленням відповідних портово-господарських зон та комплексів, водночас зумовлює зростання техногенного «пресингу» на морське середовище. Як констатує К.В. Армаганян, гео економічна ситуація, що складається, ініціює розроблення підходів, модифікацію й модернізацію методик оцінювання антропогенного впливу на морські екосистеми, на ідентифікацію та виокремлення ареалів із різним рівнем трансформації природних умов, виявлення факторів і пріоритетів збалансованого (сталого) розвитку портово-господарських зон і комплексів [1, с. 19].

Вважаємо, що вітчизняний економіст В.В. Ковалевський надав досить вдалі визначення морського господарства та морегосподарського комплексу. Так, морське господарство розуміється ним як група взаємопов'язаних галузей, а також виробництв, розташованих переважно в береговій зоні морів країн, що забезпечують господарську й науково-дослідну діяльність у морях та океанах, безпосередню експлуатацію їх природно-ресурсного потенціалу, зовнішньоекономічні морські зв'язки та розвиток соціально-виробничої інфраструктури. Морегосподарський комплекс визначається В.В. Ковалевським вже не лише як «група взаємопов'язаних галузей», а й як цілісна господарська структура міжгалузевого рівня, нова форма територіальної організації продуктивних сил. Морегосподарський комплекс при цьому характеризується як складна, багатокомпонентна керована система, цільовими функціями якої є забезпечення господарства країн природними ресурсами морів та океанів, розширення зовнішньоекономічного потенціалу, що формується на рівні підприємств, регіонів і країн [5, с. 312].

Водночас таке визначення морегосподарського комплексу не знімає актуальність питання муніципальної складової забезпечення його розвитку. Адже сам В.В. Ковалевський вказує на таку особливість морегосподарського комплексу, як багатопрофільність приморських центрів. Учений влучно констатує: «Великі приморські міста виконують управлінські функції, є центрами пароплавств, океанічного рибальства, координують науково-дослідну та навчальну діяльність для морського господарства».

Водночас великі міста виконують роль центрів управління на обласному рівні, залишаючись швидкозростаючими портами й курортами, при цьому порти міст цієї групи вирізняються більшим набором функцій, що пов'язується з особливостями перехідного значення із середніх у великі. У середніх містах, на думку зазначеного експерта, зростає значення курортних функцій, роль у підготовці кадрів зі спеціальною освітою, а малі приморські міста виконують роль організуючих центрів на локальному (районному) рівні. У них розміщується морський транспорт, рибна промисловість (прибережного й морського лову) та курортне господарство [5, с. 314].

Варто звернути увагу на стратегічні акти з питань морегосподарського комплексу, схвалені останнім часом вітчизняною владою. Так, Морська доктрина України на період до 2035 р., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307, у межах формування й реалізації «ефективної державної морської політики» визначила морську господарську (морегосподарську) діяльність як складову морської діяльності, а саме як процес отримання вигоди від використання ресурсів Азовського й Чорного морів, Керченської протоки та інших районів Світового океану для задоволення потреб людини й суспільства та розширеного відтворення природно-ресурсного потенціалу Світового океану.

Морська доктрина України визначила морський потенціал України як сукупність природних ресурсів і надбань людини, що використовуються в процесі провадження морської діяльності в інтересах українського народу в галузі морського транспорту, суднобудування, кораблебудування, судноремонту та рибного господарства, наукової й експериментально-дослідної бази, систему підготовки й перепідготовки фахівців для морської галузі всієї світової спільноти, Військово-Морських Сил Збройних Сил України та Морської охорони Державної прикордонної служби [3].

Морською доктриною України передбачалось, що вирішення завдань державної морської політики здійснюватиметься шляхом розроблення прогностичних і програмних документів на довгострокову, середньострокову й короткострокову перспективу. При цьому підтримка та розвиток морегосподарської діяльності мали здійснюватись шляхом вжиття заходів за 14 напрямками, серед яких пріоритет надавався як засобам впливу на економічні процеси, так і соціальним і природоохоронним заходам. Зокрема, Морською доктриною України передбачалося встановлення й винесення в натуру прибережної захисної смуги вздовж морів, лиманів, річок та встановлення контролю за їх обмеженим використанням (заборона будівництва будь-яких об'єктів, крім прямо передбачених законом, заборона приватизації тощо).

Також цей акт передбачав проведення інвентаризації об'єктів, пов'язаних із впровадженням морської діяльності, визначенням власників і користувачів таких об'єктів та проведенням перевірки наявності правовстановлюючих документів у зазначених суб'єктів [3]. Подібні заходи з боку публічної влади можна вважати такими, що, по-перше, фактично обмежують економічні свободи в морегосподарському комплексі, по-друге, істотно скорочують реальні можливості в цій сфері для місцевого самоврядування. Така надмірна державна регуляція в цілому

характерна для вітчизняної моделі забезпечення розвитку як морегосподарського комплексу, так і приморських територіальних громад.

Водночас Морська доктрина України передбачала низку заходів «забезпечення розвитку економіки приморських регіонів». Морська доктрина України при цьому приписувала публічній владі виконувати такі функції:

1) сприяти міжрегіональному й міжнародному співробітництву у сфері морегосподарської діяльності, забезпечити розвиток прибережної торгівлі;

2) визначити резерви існуючого морегосподарського потенціалу приморських регіонів і можливість їх ефективного використання;

3) визначити нові та формувати наявні напрями провадження морегосподарської діяльності;

4) формувати систему соціально-економічної безпеки приморських регіонів на основі об'єднання зусиль державних і недержавних інституцій, суспільства в цілому, спрямованих на реалізацію пріоритетів у застосуванні екологічно чистих технологій під час провадження морегосподарської діяльності, запобігання заподіяно шкоди й недбалому ставленню до морського та прибережного середовища;

5) забезпечити активну транскордонну співпрацю у сфері морегосподарської діяльності, насамперед за рекреаційними, екологічними, транспортними й соціальними напрямками;

6) визначити як пріоритетне завдання залучення населення приморських регіонів до сфери морегосподарської діяльності, забезпечити розвиток її нових напрямів;

7) забезпечити безпечні умови життя й діяльності людей (працю, побут, відпочинок), які проживають у прибережних регіонах, зокрема й захист від повені, паводків, зсувів тощо;

8) здійснити рекреаційні заходи щодо відновлення екологічного балансу моря та його прибережного середовища;

9) створити за єдиним проектом розвинути інфраструктуру та забезпечити діяльність рекреаційних баз і комплексів на морському, лиманному, гирловому узбережжі;

10) розбудувати систему туристичної діяльності;

11) посилити державний контроль за встановленням розміру й напрямками використання курортного збору в приморських регіонах України [3].

Аналіз наведених напрямів діяльності свідчить, що за жодним із них держава не буде здатна ефективно реалізовувати регіональну морську політику поза межами тісної правової й організаційної співпраці з відповідними територіальними громадами та їх об'єднаннями. Таким чином, об'єктивні властивості морського господарства й морегосподарського комплексу передбачають активне залучення нормотворчих та управлінських ресурсів територіальних громад у процесі забезпечення сталого розвитку як морського господарства, так і локальних соціально-економічних комплексів у цілому. Водночас рівень такого залучення в різні сфери морегосподарського комплексу є варіативним, що обумовлюється як специфікою форм морської діяльності, так і компетенцією, реальними організаційними й фінансовими можливостями територіальних громад та їх об'єднань.

Водночас національне законодавство поки що не сприймає територіальні громади та їх об'єднання як реальних партнерів із питань розвитку морегосподарського комплексу. Так, ні Стратегія розвитку морських портів України на період до 2015 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 1051, ні Стратегія розвитку суднобудування на період до 2020 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 травня 2009 р. № 581-р, не передбачають залучення у відповідні процеси органи місцевого самоврядування; не містив відповідних приписів і Закон України «Про державну підтримку суднобудівної промисловості України» від 23 грудня 1997 р. № 774/97-ВР.

Концепція проекту Закону України «Про морську політику України», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. № 545-р, також не передбачала ефективне залучення самоврядних структур у відповідні процеси. Водночас у цьому акті справедливо визначалось: «Істотним недоліком законодавства у сфері морської діяльності є відсутність у прийнятих законах єдиного підходу до вирішення питань, пов'язаних із провадженням морської діяльності, невизначеність основ формування морської політики. <...> Законодавство у сфері морської діяльності складається із законів, якими регулюється незначна частина відносин, що виникають під час провадження морської діяльності, та підзаконних нормативно-правових актів» [4].

Водночас у згаданій концепції висловлювалась думка, що прийняття закону «Про морську політику України» сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, удосконаленню порядку й прозорості прийняття ними рішень із питань, пов'язаних із морською діяльністю, забезпеченню реалізації прав територіальних громад, ефективному використанню територіального моря, внутрішніх морських вод, прибережних територій, а також створенню умов для ефективного міжнародного співробітництва у сфері морської діяльності. При цьому вказувалось, що прийняття Закону України «Про морську політику України» дасть змогу сформуванню державної морської політики як систему врегульованих зовнішніх і внутрішніх суспільних відносин, які виникають у процесі провадження морської діяльності, що є основним чинником реалізації національних інтересів України в цій сфері, необхідним елементом забезпечення прав і свобод людини, політичного й економічного суверенітету та національної безпеки України. У концепції констатувалось, що державна морська політика повинна сприяти створенню умов для провадження морської діяльності [4].

Таким чином, морегосподарський комплекс є складною соціально-господарською системою, що складається з транспортних, виробничих, соціальних, природокористовних, управлінських та інших відносин. Морегосподарський комплекс відрізняється від інших транспортно-господарських комплексів концентрацією власних виробничих, організаційних і кадрових ресурсів у приморських територіальних громадах, насамперед міських. Тому самоврядні управлінські й нормотворчі механізми відповідних громад не можуть не бути залученими в процеси забезпечення розвитку морського господарства. Водночас рівень такого залучення в різні сфери морегосподарського комплексу є варіативним, що обумовлюється як специфікою форм морської діяльності, так і компетенцією, реальними організаційними

й фінансовими можливостями територіальних громад та їх об'єднань. Тому морегосподарський комплекс безумовно можна вважати специфічним об'єктом муніципальних правовідносин. Його місце у відповідних самоврядних механізмах є цікавим предметом для наступних наукових досліджень.

### Література

1. Армаганян К.В. Экологически сбалансированное развитие портово-хозяйственных зон Российской Приазовья: факторы, проблемы, приоритеты : дисс. ... канд. геогр. наук : спец. 25.00.24 «Экономическая, социальная и политическая география» ; спец. 25.00.36 «Геоэкология» / К.В. Армаганян ; Северо-Кавказский науч.-исслед. ин-т эконом. и соц. проблем Ростовского гос. ун-та. – Ростов-на-Дону, 2004. – 215 с.
2. Буркинський Б.В. Формування морської доктрини України / Б.В. Буркинський, О.М. Котлубай, В.М. Степанов // Вісник Національної академії наук України. – 2008. – № 9. – С. 6–11.
3. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Ст. 3216.
4. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про морську політику України» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. № 545-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=545-2009-%F0&p=132023498698698>.
5. Розміщення продуктивних сил : [підручник] / [В.В. Ковалевський, О.Л. Михайлюк, В.Ф. Семенов та ін.] ; за ред. В.В. Ковалевського та ін. – К. : Товариство «Знання» ; КОО, 1998. – 501 с.

### Анотація

**Седнев Ю. В.** Специфіка розвитку морегосподарського комплексу в муніципальних правовідносинах. – Стаття.

У статті проаналізовано актуальні аспекти муніципального правового забезпечення розвитку морегосподарського комплексу в Україні. Досліджено нормативні та соціально-економічні передумови актуалізації морегосподарського комплексу в муніципальних правовідносинах.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, морегосподарський комплекс, муніципальні правовідносини, морська політика, територіальна громада.

### Аннотация

**Седнев Ю. В.** Специфика развития морехозяйственного комплекса в муниципальных правоотношениях. – Статья.

В статье проанализированы актуальные аспекты муниципального правового обеспечения развития морехозяйственного комплекса в Украине. Исследованы нормативные и социально-экономические предпосылки актуализации морехозяйственного комплекса в муниципальных правоотношениях.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, морехозяйственный комплекс, муниципальные правоотношения, морская политика, территориальная громада.

### Summary

**Sednev Yu. V.** Specification of maritime-economy complex development in the municipal legal relations. – Article.

The actual aspects of the municipal legal prohibition of the development the maritime-economy complex are distinguished in the article. The normative and social economical grounds of the maritime-economy complex actualization in the coherent municipal relations are lighted at.

**Key words:** local self-government, maritime-economy complex, municipal relations, maritime policy, territorial community.