

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТОРГОВЕЛЬНОГО МОРСЬКОГО ПОРТУ

У статті проаналізовано окремі аспекти правового статусу морських портів України. Розкрито юридичний зміст поняття «морський порт». Розглянуто деякі питання правового регулювання приватизації морських портів в Україні.

Ключові слова: Порт, морський порт, транспортне підприємство, природна монополія, державна власність, приватизація.

Актуальність теми зумовлена тим, що розвиток української державності залежав багато в чому від ділової активності на трансконтинентальних торгових маршрутах, що перетинають її територію. Через територію України ще з часів Київської Русі пролягав шлях «із Варяг у Греки», а також проходив «Великий шовковий шлях», що з'єднував у давнину міста Західної Європи з Центральною Азією, Монголією та Китаєм.

У періоди згасань активності на торгових маршрутах Україна, швидко перетворювалася на пересічну європейську околицю, оскільки самостійно не могла скористатися вигодами свого географічного становища. Це відбулося і в новітній період нашої історії.

На жаль, **правових досліджень у цій сфері в Україні не проводилося.**

Важливу роль у забезпеченні транзитності держави відіграє її водний транспорт. Україна по праву може стати великою морською державою. Морська держава — це не просто гарне словосполучення, що ні до чого не зобов'язує, а незаперечна перевага для успішного інтегрування України у світову економіку, можливість активної зовнішньої торгівлі. Однією з найважливіших ланок національної транзитно-транспортної інфраструктури України є морські порти¹.

Наша держава має найвищий коефіцієнт транзитності, однак, незважаючи на це, реалізація таких переваг транзитного товарообміну досі перебуває в досить незадовільному стані [1, с. 1].

¹ Слово «порт» кількома мовами романської групи означає «двері»: двері в країну, в економіку, в державу.

На території України розташована найбільша кількість морських портів серед усіх країн Чорноморсько-азовського басейну. За своїм географічним розташуванням, роллю в транспортному обслуговуванні економіки та зовнішньоекономічних зв'язках порти нашої держави поділяються на чотири основні групи:

1. Дунайські порти: Ізмаїльський, Ренійський, Усть-Дунайський.

2. Причорноморські порти: Білгород-Дністровський, Іллічівський, Миколаївський, Одеський, Олександрівськ, Очаків, Скадовський, Херсонський, Південний (Южний).

3. Кримські порти: Євпаторійський, Севастопольський, Феодосійський, Ялтинський.

4. Азовські порти: Бердянський, Генічеський, Керченський, Маріупольський.

На території України також є торговельні, рибні та інші спеціалізовані морські порти.

Відсутність чіткої державної стратегії розвитку портового господарства призводить до послаблення позицій України на регіональному та міжнародному ринках портових послуг. Підприємства морської галузі нашої держави змушені працювати в умовах існування застарілої законодавчої бази. На сьогодні неврегульованими залишаються питання правового статусу портів, їх взаємовідносин з місцевими органами влади, статус їх території та акваторії тощо.

Нині гостро стоїть завдання оновлення нормативної бази для врегулювання відносин порту не лише з усіма видами транспорту, а й з державними органами. Досі діяльність морських портів досліджувалася переважно фахівцями-економістами, з правового погляду ця тема практично не досліджена, що зумовлює її актуальність та неабияке практичне значення.

Правовий статус портів регулюється Законом України «Про транспорт», Кодексом торговельного мореплавства України, Законом України «Про природні монополії», Законом України «Про комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002—2010 роках», Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», постановою Кабінету Міністрів України «Про портові збори», декретами Кабінету Міністрів України «Про порядок вилучення і реалізації вантажів, що знаходяться в морських торговельних портах і на припортових залізничних станціях понад установлені терміни» та «Про об'єднання державних підприємств транспорту і дорожнього господарства».

Згідно з ч. 1 ст. 73 Кодексу торговельного мореплавства України, «морський порт є державним транспортним підприємством, призначеним для обслуговування суден, пасажирів і вантажів на відведених порту території і акваторії, а також перевезення вантажів і пасажирів на суднах, що належать порту» [5].

10 січня 2007 р. в першому читанні був прийнятий проект Закону України № 2143-1 «Про морські порти», згідно з ч. 2 ст. 1 якого «морський порт — це транспортний комплекс, розташований на земельній ділянці, включаючи територію штучного походження та акваторії зі встановленими межами, призначений та обладнаний для обслуговування суден і пасажирів на морському транспорті, на якому здійснюються вантажно-розвантажувальні та експедиційні роботи, надаються спеціалізовані послуги, а також забезпечуються безпечне плавання та стоянка суден» [13]. Отже, проект закону тлумачить поняття дещо інакше, ніж Кодекс торговельного мореплавства.

По-перше, проект закону називає морський порт «транспортним комплексом». Спробуємо з'ясувати, про що йдеться. Беручи до уваги, що в ч. 2 ст. 10 законопроекту передбачена державна реєстрація порту, а згідно з ч. 1 ст. 80 Цивільного кодексу України, «юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку» [6], можна дійти висновку, що порт є юридичною особою. Але серед організаційно-правових форм юридичної особи в нормативних актах взагалі немає поняття «транспортний комплекс», зокрема і в Наказі Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 травня 2004 р. № 97 «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів» [26].

Ураховуючи викладене вище, постають питання: чому в законопроекті не визначено організаційно-правову форму морського порту та немає такого поняття як «правовий статус державного морського порту» і заборони на його приватизацію, а замість цього вводиться поняття «правовий статус і діяльність морського терміналу» різних форм власності. Адже відповідно до Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» [9], морські порти задекларовані саме такими об'єктами. У Законі України «Про природні монополії» [10], а також у Програмі інтеграції України до Європейського

Союзу від 14 вересня 2000 р. порти визначені суб'єктами природних монополій [16].

Питання правового статусу морського порту безпосередньо пов'язано з таким питанням, як приватизація. Насьогодні в Україні немає комплексної державної стратегії щодо приватизації портів. Саме тому, на думку деяких фахівців, відмінність понять «державне транспортне підприємство» та «транспортний комплекс» не тільки в тому, що тлумачення законопроекту не врегульовує питання про перебування порту в тій чи іншій формі власності, але ще й у певних розходженнях у висвітленні ідеології стратегічних державних інтересів [3, с. 11].

У даний час в Україні морські порти практично єдині об'єкти в структурі морського господарства, які перебувають у повному державному управлінні попри те, що вже 15 років на морському транспорті України відбувається роздержавлення власності. Ще більшою мірою акціонування торкнулося судноплавних компаній та суднобудівних заводів. Морські порти поки що мають статус державних підприємств, хоча розмови про необхідність їх приватизації з метою поліпшення виробничої діяльності ведуться не перший рік.

Передача цих підприємств у приватну власність залучить чималі інвестиції, забезпечить значне відновлення фондів, бурхливе зростання обсягів вантажопереробки. Для того, щоб визначити ефективність функціонування морських портів залежно від процесів приватизації, доцільно проаналізувати закордонний досвід.

Відповідно до інформації міжнародної компанії «Дунайські дослідження», в Європі спостерігається тенденція передачі портових потужностей у концесію приватним власникам. Проте, як правило, дотримується принцип збереження за державою-землевласником контролю за станом та безпекою використання портових споруд, який здійснюється в тій чи іншій формі [2, с. 52].

Так, Дунайські порти Німеччини та Австрії є власністю держави, управління якими здійснюють муніципальні або регіональні адміністрації. При цьому як оператори терміналів виступають державні та приватні компанії.

Порти Угорщини в основному перебувають під контролем держави. Однак існує кілька приватних портів, зокрема, порти «Mahart» у Чепелі (власність найбільшої судноплавної компанії «Mahart»), «Ferropor» — також у Чепелі, порт металургійного заводу «Dunaferr» у Дунауйвароші.

Приватизованими є порти Словаччини, які разом з частиною найбільшої судноплавної компанії «Словацьке судноплавство і

порти» (78 % акцій цього комплексу) придбала компанія «Dunaj-servis» [2, с. 53].

У Канаді всі великі порти підпорядковано Раді національних портів під безпосереднім контролем центральних органів управління. Фінансує їх федеральне міністерство фінансів. У Франції великий порт Дюнкерк є державною власністю. Такі порти-велетні, як Сінгапур, Бомбей, Лагос, Акаба, також у державній власності.

У США чимало портових функцій покладено на приватний сектор, але при цьому діє законодавство, спрямоване на запобігання будь-яким зловживанням, та впроваджуються заходи стимулювання (зменшення розміру концесійних платежів за зростання обсягу вантажопереробки і, навпаки, застосування штрафних санкцій за неповного завантаження портового устаткування). Застосовується реєстрація тарифів, що встановлюються приватним сектором, угод, які вони укладають, і на підставі цього здійснюється контроль, а також обмежуються можливості для появи монополії.

У листопаді 1992 р. вийшло розпорядження Держкоммайна Російської Федерації «Про особливості акціонування та приватизації морських портів», відповідно до якого морські порти з державних підприємств перетворювалися на акціонерні товариства. Такими, що не підлягають приватизації, оголошувалися тільки фарватери, брекватори, хвилерізи та причали, а решта (будинки, порталні крани, автонавантажувачі тощо) передавалася колективам портовиків.

На думку експертів Світового Банку, в російських портах виникли монопольні структури, які не мають аналогів у світі, — портові акціонерні товариства. Забезпечивши собі виняткове право власності (оренда на тривалий термін) на причали, складські приміщення, перевантажувальні механізми, портові акціонерні товариства отримували від цього максимальний зиск. Про зниження цін, надання ефективних послуг клієнтам, модернізацію портової інфраструктури навіть не йшлося.

За підрахунками експертів, монополія портових акціонерних товариств і пов'язані з нею зловживання призвели до того, що 14 млн тонн російських вантажів було переадресовано в порти сусідніх держав. У порту з'явилося навіть Акціонерне товариство з екологічних питань, хоча, як відомо, в жодній країні світу охорона природи не належить до сфери бізнесу [4].

Для управління державною власністю, яка не підлягає приватизації, було створено морські адміністрації портів. Але й вони

не розв'язали проблем, пов'язаних із портовими акціонерними товариствами. Судновласники невдоволені двовладдям у портах, відсутністю належного державного контролю за діями портових акціонерних товариств і морськими організаціями портів, адже тарифи кожен установлює на власний розсуд.

Отже, як свідчить досвід, приватизація не завжди приводить до тих результатів, на які була розрахована. Вона пов'язана із значними ризиками: може призвести до появи (навіть у межах одного порту) монопольних структур, які стримуватимуть конкуренцію ринку, посилюючи наголос на одержанні прибутку, а не на розвитку виробництва. Це може спровокувати конфліктні ситуації з користувачами, і тим самим результат приватизації не приведе до підвищення якості портових послуг та ефективності виробничої діяльності.

Деякі держави пішли іншим шляхом — встановленням правового статусу морського порту.

Порт Нью-Йорк зберігає державний статус, але підпорядкований не центральним, а територіальним органам влади — урядам штатів Нью-Йорк і Нью-Джерсі. Керує портом рада комісіонерів, до якої входять 12 осіб (по шестеро від кожного штату), призначувані губернаторами. Порт Нью-Йорк звільнений від податків, оскільки вважається неприбутковою організацією (весь одержаний прибуток скеровується на його власні потреби).

На думку М. Дергаусова, подібний статус потрібен для таких портів як Іллічівськ, Одеса, Южний, Херсон, Миколаїв. На їх базі можна створити єдину стратегічну зону господарювання, що забезпечить підвищення ефективності перевантажувальних потужностей за рахунок їх раціональної спеціалізації та кооперації. Керувати цією структурою має регіональна морська адміністрація [4].

Крім регіонального, у світі поширений також муніципальний варіант розвитку, за якого порт організаційно підпорядковано міській владі. Муніципальними є такі порти-велетні, як Роттердам і Антверпен. У Туреччині до міст «прив'язано» 55 портів та портопунктів.

До переваг муніципалізації портового господарства фахівці зараховують можливість залучення приватного капіталу під заставу міського майна. Проте нині вільних вітчизняних капіталів для серйозних інвестицій у фондоемне портове господарство немає, а інтерес іноземців до майна українських міст явно перебільшений. До того ж, справедливим є твердження, що муніципалізація має право на існування за інших умов лише тоді, коли порт виступає як бюджетний донор міста, але «бюджетотворних» пор-

тів в Україні мало, до них можна зарахувати хіба що Іллічівськ та Южний [4].

Відомим у світі є громадський варіант розвитку портів. Його реалізація пропонує розподіл майна між колективом та державою з участю фізичних і юридичних осіб. Наприклад, половина акцій порту Генуя належить державі, а рештою володіють управлінський персонал і докери. Керує портом і відповідає за його розвиток у цьому випадку компанія кооперативного типу, в якій об'єднано урядові органи, судноплавні, залізничні, лоцманські, автомобільні, експедиторські фірми, одне слово, всі, прямо чи опосередковано причетні до перевалки вантажів у порту.

У Греції морські порти перетворюються на закриті акціонерні товариства зі змішаною формою власності. При цьому, головним власником акцій залишається держава, а закрите акціонерне товариство дістає від неї право використання всіх портових споруд і управління ними на концесійній основі. За такою схемою реформовано порти «Пірей» і «Салонікі», які є найбільшими портами Греції

Суспільний варіант, безумовно, привабливий і перспективний, але для України є, на наш погляд, передчасним через відсутність належного законодавчого забезпечення та складнощі, пов'язані з координацією діяльності різних відомств.

Схожим на суспільний є громадський колективний варіант, що передбачає викуп державного майна трудовим колективом. Це має дозволити портовикам, не беручи кредитів і не вдаючись до акціонування, поступово викупити у держави всі портові об'єкти, крім землі, акваторії, гідротехнічних та деяких інших інженерних споруд. При цьому не виключена державна підтримка через різноманітні пільги, знижки, продовження терміну виплат.

В українських реаліях громадський варіант, на наш погляд, може перетворитися на звичайну оренду з викупом, яка себе зарекомендувала негативно. Зокрема, Азовське морське пароплавство, що зважалося 1993 року на оренду з викупом, нічого не виграло, лише взяло на себе додаткове навантаження у вигляді орендної плати. Сумнівна й сама доцільність придбання зношених основних фондів, балансова вартість яких через багатократні індексації значно перевищує ринкову [4].

Усі згадані варіанти розвитку портів заслуговують на увагу, і, цілком можливо, деякі з них у міру становлення економіки нашої країни, знайдуть своє місце в системі морських портів України.

Проте головним у світі залишається так званий централізований варіант, що характеризується належністю портів державі. Як зазначається в рішенні Конституційного Суду України від 15 грудня 2004 р., визначення морського порту як державного підприємства є гарантією реалізації обов'язку держави щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, екологічної та економічної безпеки, безпеки мореплавства, специфічні функції державного порту не належать до підприємницької діяльності, а є обов'язковими державними послугами, відповідно до зобов'язань України за міжнародними договорами [18].

Визначення «морського порту» як транспортного комплексу без зазначення його організаційно-правової форми як юридичної особи може суттєво ускладнити реалізацію положень майбутнього закону «Про морські порти». Головним у понятті «морського порту» має стати його визначення як підприємства, яке надає відповідні транспортні та інші послуги.

З урахуванням того, що морський торговельний порт приймає і розміщує на своїй території та в своїй акваторії транспортні плавзасоби, транспортний рухомий склад, а також те, що для забезпечення безпеки мореплавства в акваторії у розпорядженні порту є спеціальні портові лоцмани, а також буксири і катери; якщо для забезпечення екологічної безпеки у розпорядженні порту є такі плавзасоби, як нафто- і сміттєзбирачі, а для забезпечення пасажирів порт має вокзал і автобусний парк, то такий порт є транспортним підприємством. А якщо таке транспортне підприємство є суб'єктом природної монополії, які, як відомо, приватизації не підлягають, то такий порт є державним транспортним підприємством.

Доцільно звернути увагу й на те, що розвиток підприємств морського транспорту залежить не тільки від стабільності розвитку економіки та вчасних змін у законодавстві, що регламентує відносини в даній сфері, а й від політичної ситуації в державі. До даної проблеми необхідний комплексний підхід з боку самої держави та її уповноважених органів.

Так, яскравим прикладом є історія створення державного концерну «Укрморпорт». Ще в 2002 р. в Україні були спроби створити структуру, аналогічну «Укрморпорту» у вигляді об'єднання, що нараховувало 22 торгово-морських підприємства, однак її функціонування не виправдало надій уряду.

На початку 2006 р. Міністерство транспорту і зв'язку України задекларувало приватизацію морських портів. Наприкінці року плани змінилися, залучення приватного капіталу було скасовано

та розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2006 р. було утворено державний концерн «Укрморпорт» із включенням до його складу двадцяти морських торговельних портів [25]. 12 червня 2007 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Статут концерну, в якому зазначалося, що Концерн утворений з метою підвищення конкурентоспроможності його учасників і отримання прибутку, зокрема в результаті експлуатації та ефективного використання закріпленого за ним державного майна, забезпечення здійснення заходів щодо виконання державних цільових програм розвитку морського транспорту [19].

22 серпня 2007 р. року Президент України Указом зупинив дію Розпорядження та Постанови Кабінету Міністрів України, зазначивши, що утворення такого концерну призводить до послаблення контролю держави за діяльністю морських торговельних портів, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави та до складу яких входять об'єкти загальнодержавного значення із забезпечення життєдіяльності держави в цілому, і створює загрозу економічній безпеці [14].

Тоді ж Президент звернувся до Конституційного Суду України з проханням розглянути питання щодо конституційності розпорядження та постанови Кабінету Міністрів щодо «Укрморпорту» [17].

24 грудня 2007 р. вже Кабінет Міністрів України приймає постанову про скасування своїх вищезгаданих розпорядження та постанови [20].

28 грудня 2007 р. Президент видає Указ про визнання нечинним свого Указу про зупинення дії розпорядження та постанови Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2006 р. та 12 червня 2007 р. [15].

Даний приклад засвідчує, що в Україні необхідним є узгодження позицій найвищих органів влади щодо впливу держави на діяльність морських портів України та, напевно розробка єдиної стратегії розвитку цієї галузі. Насамперед доцільною є розробка та затвердження Державної цільової програми розвитку транспортного комплексу України і Загальних засад транспортної політики в державі. Наприклад, у 2006 р. Європейська Комісія опублікувала «Зелену книгу» про майбутню морську політику Європейського Союзу, автори якої розглянули морську політику ЄС як таку, що об'єднує всі сфери діяльності людини, пов'язані з морем, — судноплавство, суднобудівництво, діяльність портів та наукові дослідження.

Варто ретельно вивчити всі функції, які виконує порт і вирішити, які з них і в якій формі мають залишитись у сфері державного управління, а які функції найефективніше зможе виконувати приватний сектор. Доцільним, на наш погляд, буде врахування досвіду інших держав.

Література

1. *Стороженко Т.* Морські порти: нереалізований потенціал // *Територія бізнесу*. — 2007. — № 1. — С. 1.
2. *Мартин Е.* Кому принадлежат порты // *Black Sea Trans*. — 2002. — № 2. — С. 52.
3. *Благодельський С.* Проект Закону України «Про морські порти України»: переваги та недоліки // *Юридичний журнал*. — 2007. — № 4. — С. 11.
4. *Дергаусов М.* Морські порти України: час активних реформ // *Дзеркало тижня*. — 2003. — № 4.
5. Кодекс торговельного мореплавства України від 23.05.1995 за № 176/95-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. — 1995. — № 47, 48, 49, 50, 51, 52.
6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 за № 435-IV // *Відомості Верховної Ради України*. — 2003. — № 40—44.
7. Закон України «Про транспорт» від 10.11.1994 за № 232/94-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. — 1994. — № 51. — С. 446.
8. Закон України «Про природні монополії» від 20.04.2000 за № 1682-III // *Відомості Верховної Ради України*. — 2000. — № 30. — С. 238.
9. Закон України від 07.07.1999 за № 847-XIV «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» // *Відомості Верховної Ради України*. — 1999. — № 37. — С. 332.
10. Закон України «Про природні монополії» за № 1682-III від 20.04.2000 // *Відомості Верховної Ради України*. — 2000. — № 30.
11. Закон України «Про комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002—2010 роках» за № 3022-III від 07.02.2002 // *Відомості Верховної Ради України*. — 2002. — № 24. — С. 166.
12. Закон України від 07.07.1999 за № 847-XIV «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» // *Відомості Верховної Ради України*. — 1999. — № 37. — С. 332.
13. Постанова Верховної Ради України від 10.01.2007 за № 551-V «Про прийняття за основу проекту Закону України про морські порти України» // *Офіційний сайт Верховної Ради України*: <http://portal.rada.gov.ua/>
14. Указ Президента України від 22.08.2007 за № 761/2007 «Про зупинення дії розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листо-

пада 2006 року № 594-р та постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 2007 року № 814» // Урядовий кур'єр. — 2007. — № 156.

15. Указ Президента України від 28.12.2007 за № 1309/2007 «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 22 серпня 2007 року № 761 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 2. — С. 10.

16. Указ Президента від 14.09.2000 за № 1072/2000 «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» // Офіційний вісник України. — 2000. — № 39. — С. 2.

17. Конституційне подання Президента України від 22.08.2007// Офіційний сайт Верховної Ради України: <http://portal.rada.gov.ua/>

18. Рішення Конституційного Суду України за № «21-рп/2004 від 15 грудня 2004 року // Урядовий кур'єр. — 2005. — № 4.

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2007 за № 814 «Про затвердження Статуту державного концерну «Укрморпорт» // Офіційний вісник України. — 2007. — № 44.

20. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2007 «Про скасування актів Кабінету Міністрів України, дію яких зупинено указами Президента України» // Офіційний вісник України. — 2007. — № 98. — С. 13.

21. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2000 № 1544 «Про портові збори» // Офіційний вісник України. — 2000. — № 42. — С. 51.

22. Декрет Кабінету Міністрів України «Про порядок вилучення і реалізації вантажів, що знаходяться в морських торговельних портах і на припортових залізничних станціях понад установлені терміни» від 08.04.1993 № 33-93 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 23.

23. Декрет Кабінету Міністрів України «Про порядок вилучення та реалізації вантажів, що знаходяться у морських торговельних портах і на припортових залізничних станціях понад установлені терміни» 08.04.1993 за № 33-93 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 23.

24. Декрет Кабінету Міністрів України «Про об'єднання державних підприємств транспорту і дорожнього господарства» від 17.03.1993 за № 20-93 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 19.

25. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2006 за № 594-р «Про утворення державного концерну «Укрморпорт» // Офіційний вісник України. — 2006. — № 48.

26. Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 за № 97 «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення змін до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. за № 59 та скасування нормативних документів» // Офіційний сайт Кабінету Міністрів України: <http://kmu.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 30.04.2008.