

О состоянии правового регулирования правоотношений в морских портах (обзор Закона Украины «О морских портах Украины» и подзаконных актов)

Автор: Рабомизо Денис, партнер

Опубликовано: Аналитическое издание «Юрист&Закон», № 44, 18-20 июня 2013 года

Вступление

13 июня 2013 года вступил в силу Закон Украины «О морских портах Украины» (далее по тексту – **«Закон»**). Его законопроект обсуждался на протяжении 15 лет, был принят в 2012 году и до настоящего дня остается самой актуальной темой для обсуждения в морской отрасли.

С принятием закона в Украине началась реформа портовой сферы, направленная на изменение основ государственного регулирования деятельности в морских портах, порядка осуществления на их территории хозяйственной деятельности, определение правового режима объектов портовой инфраструктуры и земель морского порта.

Морской порт и принципы его функционирования

Так, с самого начала Законом установлен новый подход к определению термина «морской порт»: теперь он уже не определяется как "государственное транспортное предприятие", как это было закреплено в ст. 73 КТМ, а определяется как "определенные пределами территория и акватория, оборудованные для обслуживания судов и пассажиров, проведения грузовых, транспортных и экспедиционных работ, а также других связанных с этим видов хозяйственной деятельности" (см. пп. 6 ч. 1 ст. 1 Закона).

Такое определение прежде всего прекращает любые споры относительно того, что морской порт это своего рода монополия государства и что таким образом нарушаются свободы предпринимательской деятельности и ограничивается конкуренция в сфере торгового мореплавания.

Однако в связи с изменениями, внесенными Законом в Закон Украины «О природных монополиях», и с целью их выполнения Кабинет министров Украины (далее по тексту – **«КМУ»**) принял постановление № 405 от 03 июня 2013 года, которым утвердил *Перечень специализированных услуг, которые предоставляются в морском порту субъектами природных монополий, которые подлежат государственному регулированию*. В этот перечень вошли следующие услуги:

- обеспечение лоцманской проводки;
- регулирование движения судов;
- обеспечение проведения ледокольных работ.

Далее закон вносит изменения, связанные с реализацией двух, как на наш взгляд, ключевых принципов организации функционирования и развития морских портов, закрепленных в статье 4 Закона, а именно:

- разделение административных функций относительно обеспечения безопасности мореплавания и надзора (контроля) за безопасностью мореплавания и хозяйственной (коммерческой) деятельностью;
- разделение функций обеспечения безопасности мореплавания и надзора (контроля) за безопасностью мореплавания.

Если ранее морской порт рассматривался как государственное предприятие, которое и обеспечивало безопасность мореплавания в порту, и осуществляло хозяйственную деятельность либо самостоятельно, либо с участием других компаний, то сегодня все кардинально меняется.

С целью реализации этих двух принципов, с одной стороны, в соответствии с распоряжением КМУ¹ и приказом Министерства инфраструктуры Украины², принятых в марте этого года, 18 морских портов, Государственное предприятие «Дельта-Лоцман» и Государственная судоходная компания «Керченская паромная переправа» находятся в стадии реорганизации для создания на их базе Государственного предприятия «Администрация морских портов Украины».

Администрация морских портов Украины призвана обеспечить, главным образом, функционирование морских портов, содержание и использование объектов портовой инфраструктуры государственной формы собственности, безопасность мореплавания.

При этом служба капитана морского порта будет продолжать существовать, обеспечивая надзор за мореплаванием в морском порту.

С другой стороны, в каждом морском порту создаются условия для деятельности различных субъектов хозяйствования и Совет порта как постоянно действующий совещательно-консультативный орган с целью координации вопросов, связанных с развитием и функционированием морского порта.

Имущественные отношения в порту

Закон предусматривает, что имущество, используемое для осуществления деятельности в порту, может находиться в государственной, коммунальной и частной собственности.

При этом государство гарантирует право частной собственности на объекты портовой инфраструктуры, в том числе гидротехнические сооружения, приобретенные на законных основаниях до вступления Закона в силу.

В тоже время, говоря об условиях деятельности различных субъектов хозяйствования в морском порту, особый интерес вызывают вопросы относительно возможных механизмов дальнейшего использования объектов портовой

¹ Распоряжение КМУ «О согласовании предложений относительно реорганизации государственных предприятий морского транспорта» № 133-р от 04 марта 2013 года.

² Приказ Министерства инфраструктуры Украины «О мерах относительно реорганизации государственных предприятий морского транспорта и создания государственного предприятия «Администрация морских портов Украины» № 163 от 19 марта 2013 года.

инфраструктуры государственной формы собственности.

В данном случае из всех объектов портовой инфраструктуры будут выделены в особую категорию стратегические объекты, которые включают в себя:

- гидротехнические сооружения,
- объекты портовой инфраструктуры общего пользования,
- средства навигационного оборудования и другие объекты навигационно-гидрографического обеспечения морских путей,
- систем управления движения судном.

В соответствии с частью 2 статьи 23 Закона, действующие на момент вступления Закона в силу стратегические объекты портовой инфраструктуры не подлежат передачи в аренду или концессию, приватизации и/или отчуждению в какой-либо другой способ **с одним лишь исключением**:

- **в концессию** могут быть переданы причалы, железнодорожные и автомобильные подъездные пути (до первого разветвления за пределами территории порта), линии связи, средства тепло-, газо-, водо- и электрообеспечения, инженерные коммуникации, а
- **в аренду** – только причалы и на срок до 49 лет.

Что касается остальных объектов портовой инфраструктуры государственной формы собственности, то в соответствии со статьями 25 и 26 Закона они могут быть

- приватизированы и/или
- по отношению к ним может быть привлечено частное инвестирование на основании:
 - договоров концессии,
 - договоров совместной деятельности;
 - договоров аренды,
 - других видов инвестиционных договоров, которые заключаются на основании специальных процедур, определенных законами Украины.

Следует отметить, что привлечение инвестиций возможно и в стратегические объекты портовой инфраструктуры. Инвестирование в данном случае может предусматривать ремонт, модернизацию, реконструкцию и строительство таких объектов.

При этом статья 27 Закона устанавливает механизм компенсации внесенных субъектом хозяйствования инвестиций в стратегические объекты портовой инфраструктуры. Компенсация таких инвестиций осуществляется на основании договоров, которые заключаются администрацией морских портов Украины с инвесторами в порядке и на условиях, определенных КМУ.

Проект такого порядка уже подготовлен и был опубликован на сайте Министерства инфраструктуры Украины еще 22 апреля 2013 года, однако до настоящего времени не утвержден постановлением КМУ.

Что дальше?

Отдельные специалисты склоняются к мнению, что морские порты будут не приватизированы, а переданы в концессию. И в принципе, для передачи в концессию

уже не мало сделано: есть необходимые правовые нормы в Законе, плюс КМУ принял постановление, которым включил 18 морских портов в перечень объектов права государственной собственности, которые могут передаваться в концессию³.

Однако, к сожалению, говорить о том, какие именно механизмы и в отношении каких портов будут задействованы, чтобы осуществить «распределение» объектов портовой инфраструктуры между всеми «желающими», на сегодняшний день рано. В данном случае даже прогнозы делать сложно.

Одна из основных причин такой ситуации видится в том, что до настоящего момента в Украине не существует должной и эффективной государственной программы развития портовой деятельности.

Такой программой должна стать Стратегия развития портов Украины, которая, как указано в части первой статьи 7 Закона, является «*основой планирования развития портовой отрасли*».

Стратегия развития должна быть утверждена КМУ на 25 лет, но на сегодняшний день она все еще находится в стадии обсуждения.

В настоящее время существует Стратегия развития морских портов Украины на период до 2015 года, утвержденная распоряжением КМУ № 1051-р от 16 июля 2008 года. Однако ознакомившись с данным документом приходишь к выводу, что в сегодняшних условиях ее вряд ли можно взять хотя бы за временное руководство к действию.

Отсюда, ответы на вопросы куда идет портовая реформа и как это будет происходить остаются загадкой в условиях, наверное, уже привычных для Украины: сначала мы принимаем законодательные акты как инструменты для того, чтобы достичь «желаемые» результаты, а потом мы пишем под них программу развития с целями и задачами.

И в таких условиях такая программа/стратегия видится скорее просто формальностью, нежели тем действенным руководством, который призван привнести стабильность и ясность в развитие отрасли на ближайшие 25 лет, обеспечить привлечение иностранных инвестиций в развитие морских портов.

Портовые сборы

Отдельными положениями Закона урегулированы вопросы относительно портовых сборов, которые уплачиваются администрации морских портов Украины, кроме случаев, указанных в Законе.

Статья 22 Закона устанавливает, что в морском порту уплачиваются следующие портовые сборы:

- *корабельный* (уплачивается пользователю портовой акватории и собственнику операционной акватории причала, построенного до вступления Закона в силу (см. абз. 3 ч. 4 ст. 22 Закона),
- *причальный* (уплачивается собственнику, а если причал находится в пользовании – пользователю (см. абз. 1 ч. 4 ст. 22 Закона)),
- *якорный*,

³ Постановление КМУ «Некоторые вопросы передачи в концессию объектов права государственной собственности» № 1055 от 15 октября 2012 года.

- *канальный* (уплачивается собственнику канала (см. абз. 2 ч. 4 ст. 22 Закона)),
- *маяковый* (уплачивается госучреждению по организации и осуществлению навигационно-гидрографического обеспечения судоходства (см. ч. 5 ст. 22 Закона)),
- *административный* и
- *санитарный*.

Такое распределение, с одной стороны, справедливо, потому что, к примеру, собственник или пользователь причала должен содержать его, а значит и причальный сбор должен быть уплачен ему для целевого использования, а с другой стороны, оно заставляет задуматься над суммой портовых сборов, которая будет уплачена непосредственно администрации морских портов Украины.

В соответствии с частью 2 статьи 22 Закона, размеры ставок сборов устанавливаются национальной комиссией, которая осуществляет государственное регулирование в сфере транспорта.

Однако в настоящее время такая комиссия не создана. В связи с этим, в соответствии с пунктом 4 Раздела VI Закона и принятым в июне этого года постановлением КМУ⁴, Министерство инфраструктуры Украины уполномочено временно, до создания такой национальной комиссии, устанавливать по согласованию с КМУ:

- размеры ставок портовых сборов в иностранной валюте и
- тарифы в иностранной валюте на специализированные услуги, которые предоставляются в морском порту субъектами природных монополий.

Выводы

На сегодняшний день на начальном этапе реформирования портовой отрасли сделано не мало работы. Однако этого явно не достаточно для привлечения в морские порты инвестиций и их успешного развития.

Органы государственной власти должны обеспечить максимально прозрачные и понятные условия дальнейшего развития портов. Только в этом случае возможно выстраивание долгосрочных и стабильных отношений, направленных на действительное развитие портового сектора экономики.

Следует предположить, что уже в самое ближайшее время ситуация с тем, как будут выстраиваться имущественные отношения в морских портах Украины, прояснится. И здесь стоит надеяться, что на многие вопросы сегодня сможет ответить утвержденная в ближайшем будущем Кабинетом министров Украины Стратегия развития морских портов Украины.

⁴ Постановление КМУ «О внесении изменений в пункт 2 приложения к постановлению Кабинета министров Украины от 25 декабря 1996 года № 1548, и признания такими, которые утратили силу, некоторых постановлений Кабинета министров Украины» № 407 от 03 июня 2013 года.