

Проект Закона Украины "О портах" и рекомендации международных организаций

Прим. ред. Как заявил министр транспорта и связи Украины Константин Ефименко во время совещания по снижению грузопереработки в портах, до 5.09.2010 г. Закон Украины "О портах" будет вынесен на рассмотрение КМУ. Министр поручил доработать закон в кратчайшие сроки "с тем, чтобы сразу после возобновления работы Верховной Рады Украины подать его на утверждение".

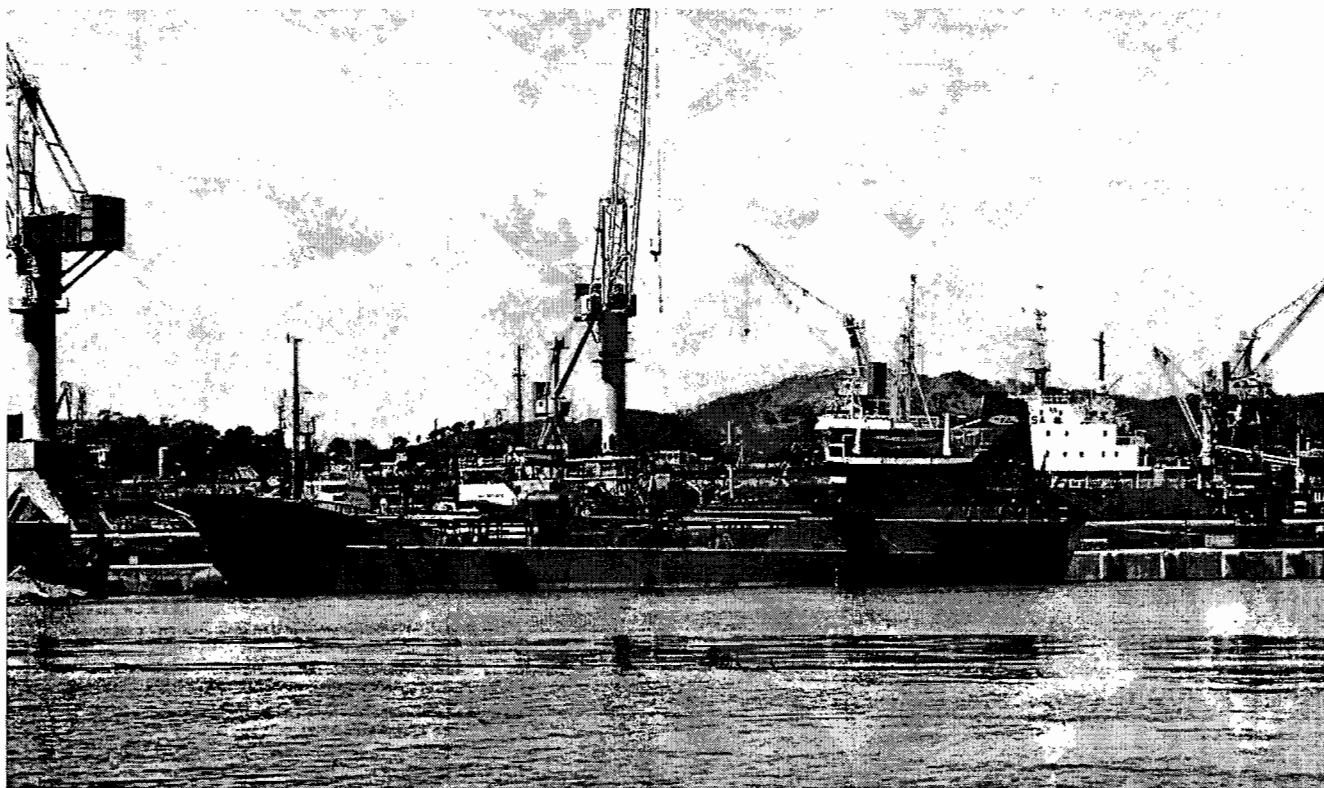
"Сегодня позиция министерства ясна: акватория порта, причальная линия, канал, а также все оборудование, связанное с морской навигацией, должны быть в государственной собственности. Такое понимание в Минтрансвязи есть, однако нормативного документа, который бы это закрепит, нет, — сказал министр. — Мы долго работаем над этим законом: возможно, за это время он стал лучшим, однако по факту его нет. Поэтому главная задача на этот год — принять документ, чтобы все вопросы, в частности сотрудничества с инвесторами, были понятны".

По планам Минтрансвязи Украины, новый проект Закона "О портах" должен быть принят в текущем году. Времени на его разработку остается все меньше, но создать проект хотя бы "в первом приближении" за оставшееся время реально путем объединения усилий юристов и специалистов отрасли, имеющих желание и способность работать слаженно, эффективно и оперативно.

Проект закона должен отвечать мировым и европейским стандартам, так как морская транспортная отрасль ориентирована в первую очередь на комму-

никацию Украины с мировым сообществом, причем в самом важном его аспекте — товарообороте, на чем основывается экономика страны в целом.

Закон должен регулировать основы функционирования морских "ворот" Украины, при этом следует учитывать, что пользоваться этими воротами будут иностранцы, и крайне важно для всех участников морского бизнеса наличие единых правил его ведения во всем мире и наличие как можно меньшего количества "национальных особенностей".



Путь унификации законодательства о морских портах прошли в той или иной степени все государства Европы, в том числе и наш ближайший сосед Россия, причем с опережением нас более чем на 5 лет.

Очевидно, что при разработке отечественного проекта Закона следует использовать национальное законодательство в этой области стран с развитой рыночной экономикой (Закон о портах Великобритании, Закон о государственных портах и портовом флоте Испании, Кодекс морских портов Франции, законодательные акты США, Германии и др.) и исследования по данному вопросу международных организаций (Доклад Секретариата ЮНКТАД "Правовые аспекты управления портами").

Примечание. В данной публикации остановлюсь на анализе положений одного из самых значимых документов — доклада Секретариата ЮНКТАД "Правовые аспекты управления портами".

Доклад "Правовые аспекты управления портами" использовался, в частности, при разработке проекта закона РФ "О морских портах", и явно мало принимался во внимание разработчиками украинских законопроектов, разрабатываемых ранее. Мне не известно, переводился ли ранее этот 113-страничный документ на украинский язык.

Далее я приведу лишь короткий анализ доклада в определении им концептуальных подходов к построению правовых форм организации и управления портами и приватизации портовой деятельности.

Существует 3 типа юридического режима для портов:

- порты под централизованным управлением;
- автономные порты под децентрализованным управлением;
- порты под частным управлением.

Такое деление не совсем четко определено, и на практике встречаются, например, терминалы под частным управлением в централизованных или автономных портах.

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ МОРСКОГО ПОРТА

Существует множество концепций морского порта, определенных международными директивами, правилами и кодексами/законами отдельных стран. Правовой режим управления морским портом зависит от правовой позиции той страны, в которой он находится, ставя в основу, прежде всего, экономическую выгоду, которую порт может принести конкретной стране. В нормативном акте должно быть закреплено, кем осуществляется управление портом: государственной структурой, частным предприятием и т.д.

В дополнение к правовому статусу порта также необходимо включить в данные нормативные акты, регулирующие правовой статус порта, следующие положения:

- полномочия должностных лиц порта;
- состав руководящих органов;
- в случае коммерческой компании условия, касающиеся перехода доли/акций в компании;
- бухгалтерские и финансовые правила;
- методы финансирования операций и оборудования, когда они не полностью самофинансируемы;

— надзор вышестоящих должностных лиц в случаях, когда он улучшает ежедневную работу порта и не тормозит деятельность;

— режим управления государственным имуществом и оборудованием в случаях, когда они имеют место (концессия, долгосрочная аренда);

— основные правила, касающиеся портовой безопасности (загрязнение, окружающая среда, опасные грузы и т.п.);

— организация работы в порту (условия принятия на работу стивидоров);

— правила, касающиеся управления государственной собственностью.

ПОРТЫ ПОД ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫМ УПРАВЛЕНИЕМ

Порты под централизованным управлением определяется по тому факту, что юридически любое важное решение, касающееся операций или развития порта, должно быть принято центральным уполномоченным органом. На практике эта категория включает т.н. автономные порты.

Эта категория также включает муниципальные порты или порты в т.н. "национальных интересах", где все важные решения принимаются центральным органом в отношении покупки чего-либо, найма сотрудников, установления тарифов, осуществления инвестиций и т.д. Однако здесь существует проблема с задержкой принятия решений между управляющим органом и портом, что негативно влияет на работу порта и получение им прибыли. Тем не менее, есть порты под централизованным управлением, которые эффективно работают, когда существует малая дистанция между портом и центральным органом управления (муниципальные и региональные порты).

В портах под централизованным управлением желательно, чтобы имело место сотрудничество с частными предприятиями, которые действуют в качестве концессионеров в отношении государственного оборудования или поставщиков портовых услуг по перегрузке/выгрузке.

Концепция публичной стоимости, говоря иными словами, удовлетворение коллективных государственных нужд, имеет широкое применение в управлении такими портами и далека от того, чтобы быть совместимой с попытками обеспечить хороший возврат от инвестиций. В Европе большинство портов на юге находятся под централизованным управлением, так же, как в Африке и многих развивающихся странах.

ПОРТЫ ПОД ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫМ УПРАВЛЕНИЕМ И АВТОНОМНЫЕ ПОРТЫ

Децентрализация состоит в переходе некоторых государственных полномочий к местным властям. В случае автономного порта, полномочия власти делятся между государством, стороной, принимающей экономические решения, и представителями местной власти (муниципалитета) путем создания административной структуры под государственным контролем. Оба — децентрализованные порты и автономные, управляют имуществом и оборудованием на пра-

ве управления и ответственны за портовую безопасность.

Децентрализация ответственности понимается по отношению к центральным властям, которая подразумевает различия исходя из формы государственного устройства: унитарное государство, федерация или конфедерация.

Децентрализация намного облегчает быстрое принятие решений и в целом работу порта.

Режим управления автономного порта не регулирует все связи с государством. Фактически порт может использовать автономию в различных правовых режимах: государственное предприятие, смешанное публичное предприятие (Франция), частно-правовое предприятие (Бенин) или как национальная корпорация (Синегал).

Операции большинства портов в различных странах иногда находятся в руках единоличного индустриально-коммерческого государственного предприятия, как в случае с Бюро по изучению портов Марокко.

В Европе некоторые порты, хотя децентрализованы в отношениях с государством, но управляются местными властями, как в случае с портами Антверпена (Бельгия), Роттердама (Голландия) и Гамбурга (Германия).

Во Франции автономные морские порты — публичные (государственные) предприятия, т.е. т.н. смешанные публичные предприятия, иными словами, они являются объектами для надзора и финансового контроля со стороны государства.

Руководство автономного порта осуществляет управление при помощи коллегиального органа, куда входят: экономические операторы, местные избираемые должностные лица и представители государства, персонал и работники доков.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ПОРТОВЫХ ОПЕРАЦИЙ

В экономически сильных странах концепция приватизации порта не нова и имеет место (США, Англия). Приватизация порта может иметь несколько форм: государство может предоставить частному сектору в концессию все портовые операции, или в некоторых случаях предприятиям может быть позволено строить и управлять частными терминалами. Публичное управление портами развивалось вследствие обретения независимости многими странами в 1960-х, правительства этих стран хотели осуществлять контроль над портовыми операциями, которые являются стратегическим элементом внешней торговли в любой стране.

Новая волна приватизации портов началась в 1980 г. Таким образом, операции по специализированным терминалам, в частности по контейнерным, были быстро приватизированы в некоторых странах, таких как Ямайка и Малайзия. Так, в 1983 г., 1984 г. Англия приватизировала Ассоциацию Британских Портов, которая владела 21 портом, что составляет более четверти всего портового трафика Англии. Другие регионы также были охвачены волной приватизации портов: Латинская Америка, Восточная и Западная Европа, Азия. Признание гибкости управления в частном сек-

торе является ценным качеством для эффективного управления деятельностью порта.

В случае частного управления терминалом, власти порта предоставляют концессию для строительства и оперирования оборудованием, а также использования портовых площадей и территорий частными компаниями. Чтобы заинтересовать частных инвесторов, им предоставляются определенные гарантии в виде длительного срока концессии и признания реальных прав на портовое оборудование.

Для целей управления портом более эффективным является создание свободной конкуренции между частными портовыми предприятиями, нежели контроль со стороны административных органов.

Фактически не существует специфического правового статуса для компаний, которые владеют или управляют портами. Это, в принципе, режим общества с ограниченной ответственностью, который был создан, и публичные (государственные) компании, где это приемлемо, участвуют в капитале такой компании. Каждая страна имеет свои специфические характеристики, и модель управления портами, существующая в других странах, может быть использована только как модель для адаптации. Приватизация портовой деятельности может существовать только в соответствии с принципами рыночной экономики, хотя ограничения должны быть установлены с целью избежания монопольной ситуации на рынке, что может нанести вред обществу.

Что касается нынешней ситуации с разработкой проекта Закона в Украине, то, по заявлениям министра транспорта и связи Константина Ефименко, озвучиваемым как на совещаниях в Минтрансвязи, на которые приглашаются частные участники морского бизнеса, так и в сообщениях в прессе, видно в целом понимание необходимости реформирования отрасли на основе сохранения государственной формы собственности на портовые гидротехнические сооружения, землю и акваторию, каналы, портовое навигационное оборудование, что отвечает мировой практике и является необходимой предпосылкой эффективного развития и функционирования морехозяйственного комплекса любого государства.

В то же время частные инвесторы, которые являются пока единственным источником финансирования отрасли, заинтересованы инвестировать в отрасль на основе норм, отвечающих мировым стандартам и гарантирующих стабильность инвестиций и их защиту, а значит и гарантию получения прибыли в будущем.

Разработка проекта Закона "О портах", отвечающего лучшим мировым стандартам, таким образом, отвечает интересам как государства, так и бизнеса, и должна вестись при соблюдении взаимных интересов сторон по построению правовой модели функционирования управленческих и имущественных отношений в отрасли.

Тарас Шепель, партнер "Международной юридической службы", помощник-консультант на общественных началах народного депутата Украины, зампреда Третьей палаты при Украинском национальном комитете Международной торговой палаты