

УДК 342.4

МОРЕГОСПОДАРСЬКИЙ КОМПЛЕКС ЯК ОБ'ЄКТ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН MARITIME-ECONOMY COMPLEX AS AN OBJECT OF MUNICIPAL LEGAL RELATIONS

Сєднєв Ю.В.,

аспірант Маріупольського державного університету

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

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

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

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

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 gromada.

Аспекти правового забезпечення розвитку морського господарства та морегосподарського комплексу є актуальними у контексті проблематики повноважень територіальних громад та їх об'єднань в Україні. Тому дослідження саме морегосподарського комплексу, як об'єкту муніципальних правовідносин можна обрати як мету відповідного наукового дослідження; його завданнями при цьому варто вважати визначення категорії морегосподарського комплексу, його співвіднесення із механізмами місцевого самоврядування та відображення відповідних процесів у національному законодавстві.

Варто відзначити, що спеціальних досліджень процесів залучення самоврядних структур у відповідні соціальні відносини немає ані у правничій площині, ані у форматі наукового пошуку у сферах державного управління, менеджменту та економіки. Водночас загальні питання забезпечення розвитку морегосподарського комплексу проаналізовані у сучасних роботах таких вітчизняних фахівців, як Б.В. Бабін, В.В. Вінніков, М.І. Котлубай, С.В. Крижановський, М.В. Міюсов, М.Т. Примачов та О.М. Степанов тощо. Водночас питанням розвитку морегоспо-

дарського комплексу на рівні територіальних громад у цих роботах приділялася лише оглядова увага.

Як відзначається у офіційних документах, на сучасному етапі розвитку людства важливу роль в 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 та використанні ресурсів Світового океану, що потребує визначення і 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 велике значення, що зумовлено такими факторами:

- географічне положення держави, довжина її морських кордонів та площа водного простору;
- рівень розвитку національної економіки і зовнішньоекономічної діяльності, зокрема щодо зовнішнього та внутрішнього товарообігу, нагальні потреби держави в морських перевезеннях;
- стан політичних, економічних і суспільних відносин з іншими державами;
- морський потенціал держави, здатність забезпечити реалізацію і захист національних інтересів в Азовському і Чорному морях, Керченській протоці та інших районах Світового океану, недоторканість морських кордонів і свободу судноплавства [3], [4].

Б. Буркинський, досліджуючи економічне забезпечення державної морської політики України, як обґрунтованого використання об'єктивних тенденцій і пропорцій розвитку світової і національної економіки для ефективного захисту національних інтересів України у Світовому океані, гарантування національної безпеки в усіх сферах діяльності, пов'язаних із морем, приходять до цікавих висновків. Зокрема, констатується, 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 російська авторка К.В. Армаганян, досліджуючи питання розвитку приазовських територій, прийшла до висновку, що сучасна гео економічна та геополітична ситуація відображається на розвитку морського господарства, та, зокрема, призводить до необхідності більш інтенсивної експлуатації відповідної інфраструктури. Підвищення значення структур морегосподарського комплексу у забезпеченні транскордонних товаропотоків, зростання їх ролі у регіональних та державних економіках супроводжується становленням відповідних портово-господарських зон та комплексів, та водночас тягне зростання техногенного «пресингу» на морське середовище. Як констатує К.В. Армаганян, гео економічна ситуація, що складається, ініціює розроблення підходів, модифікацію та модернізацію методик оцінювання антропогенного впливу на морські екосистеми, на ідентифікацію та виокремлення ареалів з різним рівнем трансформації природних умов, виявлення факторів та 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 у береговій зоні морів країн, що забезпечують господарську та 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 тільки як «група взаємопов'язаних галузей», але й як цілісна господарська структура міжгалузевого рівня, як нова форма територіальної організації продуктивних сил. Морегосподарський комплекс при цьому характеризується, як складна, багатоконпонентна керована система, цільовими функціями якої є забезпечення господарства країн природними ресурсами морів та океанів, розширення зовнішньоекономічного потенціалу, який 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. Цей автор влучно констатує, що «великі приморські міста виконують управлінські функції», «вони 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 та курортами», при цьому «порти міст даної групи виокремлюються більшим набором функцій, що пов'язано з особливостями перехідного значення з середніх у великі». В середніх містах, на думку зазначеного експерта зростає значення курортних функцій, роль у підготовці кадрів з спеціальною освітою, а малі приморські міста виконують роль організуючих центрів на локальному (районному) рівні. У них розміщується морський транспорт, рибна промисловість (прибережного та морського лову) та курортне господарство [5, с. 314].

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

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

Морською доктриною України передбачалося, що розв'язання завдань державної морської політики здійснюватиметься шляхом розроблення прогнозних і програмних документів на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу. При цьому підтримка та розвиток морегосподарської діяльності мала здійснюватися шляхом вжиття заходів за 14-ма напрямками, серед яких пріоритет віддавався як засобам впливу на економічні процеси, так і соціальним й природоохоронним заходам. Зокрема, Морською доктриною передбачалося встановлення та винесення в природу 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 з впровадженням морської діяльності, визначенням власників і користувачів таких об'єктів та проведенням перевірки наявності правостановлюючих документів у зазначених суб'єктів» [3]. Такі заходи з боку публічної влади можна вважати такими що, по-перше фактично обмежують економічні свободи у морегосподарському комплексі, і, по-друге, істотно скорочують реальні можливості у цій сфері для місцевого самоврядування. Така надмірна державна регуляція є у цілому характерною 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 при цьому приписувала публічній владі:

- сприяти міжрегіональному та міжнародному співробітництву у сфері морегосподарської діяльності, забезпечити розвиток прибережної торгівлі;
- визначити резерви існуючого морегосподарського потенціалу приморських регіонів та можливість їх ефективного використання;
- визначити нові та формувати існуючі напрями провадження морегосподарської діяльності;
- 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 загрози шкоди і недбалому ставленню до морського та прибережного середовища;
- забезпечити активну трансграничну співпрацю у сфері морегосподарської діяльності, насамперед за рекреаційними, екологічними, транспортними та соціальними напрямами;
- визначити як пріоритетне завдання залучення населення приморських регіонів до сфери морегосподарської діяльності, забезпечити розвиток її нових напрямів;
- забезпечити безпечні умови життя та діяльності людей (праця, побут, відпочинок), які проживають у прибережних регіонах, зокрема захист від повені, паводків, зсувів тощо;
- здійснити рекреаційні заходи щодо відновлення екологічного балансу моря та його прибережного середовища;
- створити за єдиним проектом розвинути інфраструктуру та забезпечити діяльність рекреаційних баз і комплексів на морському, лиманному, гирловому узбережжі;
- розбудувати систему туристичної діяльності;
- посилити державний контроль за встановленням розміру та напрямами використання курортного збору в приморських регіонах України [3].

Аналіз наведених 11 напрямів діяльності свідчить, що по жодному з них держава не буде здатна ефективно реалізувати регіональну морську політику поза рамок тісної правової та організаційної співпраці з відповідними територіальними громадами та їх об'єднаннями. Таким чином можна побачити, що об'єктивні властивості морського господарства та морегосподарського комплексу передбачають активне залучення нормотворчих та управлінських ресурсів територіальних громад у процеси забезпечення сталого розвитку як морського господарства так і локальних соціально-економічних комплексів у цілому. Водночас рівень такого залучення у різні сфери морегосподарського комплексу є варіативним, що обумовлено як специфікою форм морської діяльності, так і компетенцією, реальними

організаційними та фінансовими можливостями територіальних громад та їх об'єднань.

Водночас національне законодавство поки не сприймає територіальні громади та їх об'єднання як реальних партнерів з питань розвитку морегосподарського комплексу. Так, ані Стратегія розвитку морських портів України на період до 2015 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 1051, ані Стратегія розвитку суднобудування на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 травня 2009 р. № 581-р не передбачають залучення у відповідні процеси опрацювання місцевого самоврядування, не містять відповідних приписів й 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 ефективного залучення самоврядних структур у відповідні процеси. Водночас у цьому акті справедливо визначалося, що «істотним недоліком законодавства у сфері морської діяльності є відсутність у прийнятих законах єдиного підходу до вирішення питань, пов'язаних з провадженням морської діяльності, невизначеність основ формування морської політики». У концепції визнавалося, що «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 концепції висловлювалася думка, що прийняття закону «Про морську політику України», сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, «удосконаленню порядку і прозорості прийняття ними рішень з питань, пов'язаних з 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 вказувалося, що прийняття цього закону дасть змогу сформувати державну морську політику як систему врегульованих зовнішніх та 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 та економічного суверенітету і національної безпеки України. У концепції констатувалося, що державна морська політика повинна сприяти створенню умов для провадження морської діяльності [4].

Підсумовуючи, можна прийти до наступного висновку. Морегосподарський комплекс є складною соціально-господарською системою, яка складається з транспортних, виробничих, соціальних, природокористовних, управлінських та інших відносин. Морегосподарський комплекс відрізняється від інших транспортно-господарських комплексів концентрацією власних виробничих, організаційних та кадрових ресурсів у приморських територіальних громадах, насамперед міських. Тому самоврядні управлінські та нормотворчі механізми відповідних громад не можуть не бути залученими у процеси забезпечення розвитку морського господарства. Водночас рівень такого залучення у різні сфери морегосподарського комплексу є варіативним, що обумовлено як специфікою форм морської діяльності, так і компетенцією, реальними організаційними та фінансовими можливостями територіальних громад та їх об'єднань. Тому морегосподарський комплекс безумовно слід вважати специфічним об'єктом муніципальних прав відносин; його місце у відповідних самоврядних механізмах слід вважати цікавим предметом для наступних наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Армаганян К.В. Экологически сбалансированное развитие портово-хозяйственных зон Российского Приазовья: факторы, проблемы, приоритеты : диссертация на соискание научной степени канд. геогр. наук : 25.00.24, 25.00.36 / К.В. Армаганян. – Р.-н-Дону, 2004. – 215 с.
2. Буркинський Б. Формування морської доктрини України / Б. Буркинський, О. Котлубай, В. Степанов // Вісник Національної академії наук України. – 2008. – № 9. – С. 6-11.
3. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року : 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 <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.