О.О. СЕМЧИК

*Ольга Олександрівна Семчик, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України**

ORCID: 0000-0002-6155-0749

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ СПРАВЛЯННЯ ПОРТОВИХ ЗБОРІВ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Правове регулювання відносин, пов'язаних із справлянням такого виду обов'язкових платежів, як портові збори, викликає значний науковий інтерес та актуальність для України з урахуванням зміни підходів до організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності у цій сфері протягом останніх років. Окрім того, підходи до розподілу повноважень між органами державної влади, до предмета відання яких віднесено встановлення, зміну, справляння, контроль за справлянням такого виду зборів, вимагають системного унормування. На сьогодні вкрай проблемним залишається питання розробки та затвердження методики розрахунку розмірів портових зборів; відсутність спеціально уповноваженого органу, який має бути створений для здійснення державного регулювання у сфері транспорту, та невизначеність його правового статусу; нечіткість правового регулювання різних видів портових зборів та, відповідно, повноважень публічних органів у цій сфері. Важливість досліджуваної сфери суспільних відносин пов'язана передусім із потребою виконання функцій держави у сфері забезпечення безпеки у сфері морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства тощо. Справляння портових зборів як змістовно, так і законодавчо пов'язано саме із забезпеченням публічного інтересу та здійсненням відповідних заходів, зокрема щодо організації та забезпечення безпечної експлуатації, підтриманні в належному стані гідротехнічних споруд, спеціалізованих суден, необхідного обладнання, пристроїв і механізмів для ліквідації аварій в акваторії морського порту. Втім, на сьогоднішній день недосконалість законодавчого закріплення повноважень органів публічної влади і, крім того, віднесення частини таких повноважень до прав та обов'язків господарюючих суб'єктів видається непослідовним у логіці побудови правового регулювання суспільних відносин у цій сфері на сучасному етапі. Враховуючи зазначене, з'ясування особливостей правового забезпечення управлінської діяльності у сфері справляння портових зборів в Україні є вкрай актуальним, що також підтверджується наявністю низки законопроектів різного змісту, спрямованих на визначення правового статусу спеціально уповноваженого органу, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання сплати обов'язкових неподаткових платежів, і зокрема портових зборів, була присвячено праці таких науковців, як А.О. Монаєнко, О.П. Подцерковний, О.А. Музика-Стефанчук, М.П. Кучерявенко, Н.Я. Якимчук. Втім, правова природа саме портових зборів, а також проблемні питання їх справляння на сьогоднішній день потребують комплексного аналізу та пропозицій щодо удосконалення правового регулювання у цій сфері. Потрібно зазначити, що значущість відносин, пов'язаних із розвитком портової інфраструктури, більше увагу до питань управління морськими портами привернула у представників економічної науки, зокрема В.В. Ковалю, А.Г. Дем'янченко, В.О. Котлубай, О.М. Кібік, Ю.З. Драпайло. Серед публікацій останніх років, присвячених правовому регулюванню управління портовою галуззю, і зокрема його фінансовій складовій, можна відмітити праці Е. Деркач щодо розвитку економічної конкуренції в портовій галузі.

Формулювання мети статті. Метою даної публікації є розкриття особливостей правового регулювання інституційного забезпечення справляння портових зборів в Україні, а також окреслення підходів до визначення правового статусу спеціально уповноваженого органу, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, до компетенції якого віднесено ключові повноваження щодо справляння портових зборів.

Виклад основного матеріалу. Справляння портових зборів в Україні здійснюється на підставі норм Закону України «Про морські порти» від 17 травня 2012 р. № 4709-VI (далі – Закон № 4709-VI)¹ та актів, ухвалених у розвиток його норм. Закон України № 4709-VI у п. 13 ст. 15 справляння та цільове використання портових зборів відносить до однієї із цілей створення Адміністрації морських портів України. Відповідно до п. 2.1 Правил надання послуг у морських портах України, затвердженого Наказом Міністерства інфраструктури України 5 червня 2013 р. № 348², адміністрація морських портів України є державним підприємством, утвореним згідно із законодавством, що забезпечує функціонування морських портів, утримання та

використання об'єктів портової інфраструктури державної форми власності, виконання інших покладених на нього завдань безпосередньо і через свої філії, що утворюються в кожному морському порту.

До джерел формування майна ДП «Адміністрація морських портів України» її Статутом (п. 4.3) віднесено доходи від портових зборів, плати за послуги, що надаються у морських портах суб'єктами природних монополій та стягуються відповідно до законодавства України. За чинним законодавством України ДП «Адміністрація морських портів України» забезпечує справляння портових зборів і має спрямовувати надходження від таких зборів на законодавчо визначені цілі (окрім коштів від адміністративного портового збору, які підлягають зарахуванню до Загального фонду Державного бюджету України).

Приписи норм законів у цій частині фактично закріплюють делегування ДП «Адміністрація морських портів України» управлінських функцій щодо реалізації державної політики у сфері морського та річкового транспорту і судноплавства шляхом справляння портових зборів та використання коштів від них на конкретну мету задля підтримки у безпечному стані морської й річкової інфраструктури, забезпечення охорони навколишнього природного середовища тощо.

За дослідженнями світового банку в Україні на сьогодні діє нетипова для міжнародної практики модель управління портовою сферою. Цей висновок поширюється і на правове забезпечення справляння портових зборів в Україні. Зазначається, що найбільш поширеним у світі підходом до управління портовою галуззю є модель «port-landlord», у основу якої закладено такі засади: саме на портову адміністрацію покладаються функції контролю за портовою територією, інфраструктурою та комплексним розвитком портів; приватні оператори діють на основі укладених із адміністрацією портів³. Тобто саме адміністрації морських портів відводиться ключова роль у забезпеченні розвитку портів, що, відповідно, має підкріплюватися фінансовою основою, яка створюється за рахунок портових зборів та оплати послуг, що надаються у портах.

Згідно із ст. 4 Закону України № 4709-VI до принципів організації функціонування та розвитку морських портів віднесено принцип цільового використання портових зборів (п. 7). Прийняття прозорості і недискримінаційної методики розрахунку та порядку стягнення ставок портових зборів, їх цільового використання є одним із ключових питань розвитку портової галузі. Це пояснюється тим, що портові збори потребують приведення до економічно обґрунтованого рівня, оскільки є вищими порівняно з портовими зборами в інших країнах⁴. Правові засади щодо цільового використання коштів, акумульованих від портових зборів, закріплено й у інших нормах Закону. Так, відповідно до положень ч. 1 ст. 22 зазначеного закону використання коштів від портових зборів допускається виключно за їх цільовим призначенням. Контрольні повноваження у цій частині віднесено до компетенції спеціально уповноваженого органу, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, а саме Національної комісії, яка здійснює державне регулювання у сфері транспорту (далі – Комісія). На сьогоднішній день повноваження Комісії у частині справляння портових зборів передбачені ст. 22 Закону України № 4709-VI. Так, відповідно до норм зазначеної статті національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, наділена наступними повноваженнями: встановлення розмірів ставок портових зборів для кожного морського порту (ч. 2); затвердження методики розрахунку розмірів ставок портових зборів (ч. 2); контроль за цільовим використанням коштів від портових зборів (ч. 6).

Зважаючи на те, що на даний момент така Комісія не створена, закон передбачив здійснення повноважень, наданих комісії, наступним чином: «Тимчасово, до створення національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, її функції та повноваження, визначені Законом України № 4709-VI, виконує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту (п. 4 Розділу VI Закону України № 4709-VI)». Відповідно до Положення «Про Міністерство інфраструктури України»⁵ Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського й річкового транспорту. У Положенні «Про Міністерство інфраструктури України» закріплено такі повноваження у сфері справляння портових зборів: затвердження порядку справляння, обліку та використання коштів від сплати портових зборів, крім використання коштів від сплати адміністративного збору (підп. 13 п. 3); установалення розмірів ставок портових зборів у морських портах та на внутрішніх водних шляхах (підп. 34 п. 3); затвердження методики розрахунку розмірів ставок портових зборів, які справляються у морських портах (підп. 35 п. 3). Зважаючи на зазначене, повноваження Комісії у сфері справляння портових зборів законом тимчасово віднесено до компетенції саме Мінінфраструктури. Варто звернути увагу, що у Положенні «Про Міністерство інфраструктури України» не закріплено повноваження, передбачене для Комісії законом щодо здійснення контролю за цільовим використанням коштів від портових зборів. У підп. 4 та 8 п. 5 Положення «Про Міністерство інфраструктури України» закріплено лише повноваження щодо забезпечення ефективного і цільового використання бюджетних коштів та здійснення у межах повноважень, передбачених законом, контролю за цільовим використанням державних коштів, передбачених для реалізації проєктів, виконання програм, зокрема міжнародних. Проте жодне із наведених повноважень не охоплює повноваження щодо контролю за цільовим використанням коштів від портових зборів. У такому разі виникає питання про відсутність механізму реалізації зазначених повноважень з боку Мінінфраструктури.

Зважаючи на те, що спеціальні законодавчі акти, які визначають правові, економічні та організаційні основи діяльності в морських портах України та торговельного мореплавства, не містять положень, які вказують на видову приналежність Комісії у системі органів державної влади, при визначенні порядку її утво-

рення і діяльності варто виходити із наступного. Відповідно до ч. 2 ст. 120 Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Пункт 12 ст. 92 Основного Закону України встановлює, що організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно Законами України.

На сьогодні відсутнє чітке розуміння як видової приналежності Комісії, так і виду нормативно-правового акта, яким має визначатися правовий статус такого органу. Зазначена невизначеність породжується відсутністю прямої вказівки у законах щодо механізму нормативного закріплення повноважень Комісії. Варто врахувати, що чинні нормативно-правові акти до сфери відання Комісії бланкетно відносять не тільки сферу морського транспорту, а й повітряного. Відповідно до ст. 3 Кодексу торговельного мореплавства України національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, визначена одним із органів, через який держава здійснює регулювання торговельного мореплавства. Статтею 4 (абз. 4 ч. 5) Повітряного кодексу України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI⁶ передбачено, що національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері транспорту, входить до системи органів, які здійснюють державне регулювання у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України. Таким чином, зазначеним Кодексом Комісія віднесена до системи органів, що виконують функції держави у сфері використання повітряного простору України, і жодним чином не йдеться про те, що метою створення зазначеної Комісії є забезпечення державного регулювання транспортної сфери в цілому. У цьому контексті постає питання, яке потребує окремого дослідження і стосується функцій та повноважень Комісії щодо державного регулювання інших видів транспорту, наприклад залізничного.

При визначенні видової належності Комісії до того чи іншого органу влади також варто врахувати, що відповідно до п. 4 Розділу VI Закону України № 4709-VI, тимчасово, до створення Комісії, виконання її функцій та повноважень, визначених Законом, покладено на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту. Також проект Закону України № 3927 від 22 липня 2020 р. «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту» пропонує закріпити за Комісією статус постійно діючого центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Так законопроектом № 3927 від 22 липня 2020 р.⁷ пропонується закріпити, що до повноважень Комісії належить формування тарифів (зборів, плати) на послуги, що надаються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту, зокрема щодо спеціалізованих послуг у річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах. При цьому до функцій пропонується віднести прийняття Методики розрахунку розмірів ставок портових зборів. Таким чином, наведені положення пропонують фактично прив'язати сплату зборів та плат за послуги, що надаються у портах. Ще один законопроект у цій сфері № 2699 від 28 грудня 2019 р.⁸, поданий Кабінетом Міністрів України і у подальшому відкликаний, визначає Комісію як постійно діючий центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом і закладає аналогічний підхід до визначення повноважень у сфері справляння портових зборів.

Однак поза межами правового регулювання у цьому разі залишаються повноваження комісії, що стосуються портових зборів, справляння яких передбачено законодавством про морські порти.

У разі, якщо зазначена Комісія буде віднесена за своїм правовим статусом до центральних органів виконавчої влади, то питання її створення та діяльності мають вирішуватися відповідно до приписів Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (далі – Закон України № 3166-VI)⁹. Частина 3 ст. 3 цього закону закріплює норму, згідно з якою положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України. Аналогічна норма міститься також у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII¹⁰. Так, ст. 20 зазначеного закону передбачає, що Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи. Відповідно до положень ст. 4 Закону України № 3166-VI центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права. Стаття 5 Закону України № 3166-VI передбачає, що центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквіднуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Стаття 16 зазначеного Закону закріплює положення, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії. Стаття 24 Закону України № 3166-VI містить положення щодо можливості утворення Кабінетом міністрів України центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Такий підхід до створення комісії зі спеціальним статусом реалізовано шляхом ухвалення постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання Національної комісії зі стандартів державної мови» від 6 листопада 2019 р. № 911¹¹. Відповідно до зазначеної постанови національна комісія зі стандартів державної мови є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра освіти і науки (далі – Міністр).

Водночас в Україні законодавчо унормовано діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Подібність цієї комісії до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, зумовлена тим, що на обидві ці комісії покладено функції щодо державного регулювання певної сфери суспільних відносин. Окрім того, формування тарифної політики на державному рівні віднесено саме до компетенції саме цих органів. Окремо потрібно звернути

увагу на регулювання правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 р. № 1540-VIII¹² Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг є постійно діючим центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України. Визначення правового статусу цієї Комісії на рівні закону зумовлено положеннями спеціального законодавства у сфері державного регулювання у сфері комунальних послуг та енергетики. Так, ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 9 липня 2010 р. № 2479-VI¹³ передбачає, що порядок організації діяльності національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, визначається Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

З вищезазначеного можна зробити висновок, що визначення правового статусу центрального органу виконавчої влади може здійснюватися у два способи: 1) через ухвалення постанови Кабінету Міністрів України, яким затверджується Положення, що визначає правові засади діяльності такого органу; 2) через прийняття Закону України, що визначає правові засади діяльності такого органу у випадку, якщо такий порядок прямо передбачений нормами спеціального законодавства, яке регулює відносини, що належать до предметної сфери відання зазначеного органу.

На сьогоднішній день спеціальні закони України, що регулюють відносини, пов'язані з діяльністю транспорту, не містять норми, яка передбачає, що порядок організації діяльності національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, має визначатися окремим спеціальним законом. Така пропозиція викладена у законопроектах, які стосуються державного регулювання у сфері транспорту та перебувають на розгляді Верховної Ради України. Отже, у разі закріплення такої норми правовий статус Комісії може бути визначено на рівні закону. У разі відсутності такого законодавчого припису правові основи діяльності національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту як центрального органу виконавчої влади, мають визначатися згідно з положеннями Закону України № 3166-VI – тобто відповідним положенням, що визначає правові засади діяльності такого органу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України.

Висновки. Нині день правове регулювання у сфері справляння портових зборів, зокрема у частині забезпечення управлінської діяльності, потребує суттєвого вдосконалення. Необхідність таких законодавчих змін зумовлена низкою чинників: 1) оскільки портові збори віднесено до обов'язкових неподаткових платежів, і не віднесено до бюджетних надходжень (окрім адміністративного збору), то контроль за їх цільовим використанням є вкрай важливим для забезпечення безпеки на морському і річковому транспорті; 2) повноваження щодо портових зборів закріплено за двома суб'єктами: Адміністрацією морських портів та спеціально уповноваженим органом – національною комісією, яка здійснює державне регулювання у сфері транспорту (а до її створення – за Міністерством інфраструктури); справляння та цільове використання портових зборів має забезпечуватися Адміністрацією морських портів України, а встановлення розмірів ставок портових зборів, затвердження методики їх розрахунку та контроль за цільовим використанням коштів від портових зборів має здійснювати національна комісія (до її створення – Міністерство інфраструктури); 3) у зв'язку з тим, що національна комісія і досі не створена, Міністерство інфраструктури лише частково виконує повноваження у цій сфері, а саме: на сьогоднішній день немає методики розрахунку портових зборів і не визначено механізм контролю за цільовим використанням коштів від них; 4) на даний момент відсутня будь-яка визначеність у питанні правового статусу національної комісії та, відповідно, порядку її створення й діяльності. Таким чином, з метою створення дієвого правового підґрунтя для здійснення управлінської діяльності у сфері справляння портових зборів нагального вирішення потребує питання законодавчого закріплення функцій та повноважень національної комісії та її створення. Окрім цього, задля належного виконання функцій комісією необхідно чітко визначитися із правовою природою портових зборів, співвіднесенням адміністративного портового збору із родовим поняттям адміністративних зборів, закріпленням у законодавстві про адміністративні послуги, та узгодженням між собою норм законів різного галузевого спрямування, що регулюють справляння портового адміністративного збору.

¹ Про морські порти: Закон України від 17 травня 2012 р. № 4709-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4709-17#Text>

² Про затвердження Правил надання послуг у морських портах України: наказ Міністерства інфраструктури України від 5 червня 2013 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1401-13#Text>

³ The World Bank report: Transition of USPA to a Landlord Port Model will Promote Comprehensive Development of Ports and Their Integration with Port Cities. URL: <http://www.uspa.gov.ua/en/press-center/news/uspa-news/17360-the-world-bank-report-transition-of-uspa-to-a-landlord-port-model-will-promote-comprehensive-development-of-ports-and-their-integration-with-port-cities>

⁴ Деркач Е. Правові питання розвитку економічної конкуренції в портовій галузі. *Юридичний вісник*. № 2020. № 3. С. 191–200.

⁵ Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>

⁶ Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text>

⁷ Проект Закону про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту № 3927 від 22 липня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69593

⁸ Проект Закону про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту № 2699 від 28 грудня 2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67823

⁹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

¹⁰ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

¹¹ Деякі питання Національної комісії зі стандартів державної мови: постанова Кабінету Міністрів України від 6 листопада 2019 р. № 911. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-2019-%D0%BF#Text>

¹² Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 вересня 2016 р. № 1540-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text>

¹³ Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 9 липня 2010 р. № 2479-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17#Text>

Резюме

Семчик О.О. Особливості правового забезпечення управлінської діяльності у сфері справляння портів зборів в Україні.

У статті висвітлено проблематику законодавчого закріплення та реалізації повноважень органів державної влади та інших суб'єктів у сфері справляння портів зборів в Україні. Недосконалість правового забезпечення управлінської діяльності у цій сфері виявляється у тому, що спеціальне законодавство у правовому механізмі справляння портів зборів передбачає наявність спеціально уповноваженого органу – національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту. Така комісія має забезпечити встановлення розмірів ставок портів зборів, затвердження методики їх розрахунку та контроль за цільовим використанням коштів від таких зборів. На теперішній час відсутність національної комісії, а також законодавчого акта, який визначає правові основи її діяльності, призводить до відсутності правової визначеності і, відповідно, до неналежного забезпечення процесу справляння портів зборів з боку держави. Це виявляється, зокрема, у протиріччях щодо визначення правової сутності портів зборів, відсутності обґрунтування їхніх ставок, а також механізмів контролю за цільовим використанням коштів від таких платежів. У зв'язку із тим, що у законах немає положення, яким передбачено, що порядок організації діяльності національної комісії визначається окремим спеціальним законом, наявна також проблема невизначеності правового статусу такої комісії. За чинним законодавством правові основи діяльності національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту як центрального органу виконавчої влади, мають визначатися відповідно до законодавства про центральні органи виконавчої влади, а саме: на рівні відповідного положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: портів збори, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, контроль за цільовим використанням коштів від портів зборів.

Резюме

Семчик О.А. Особенности правового обеспечения управленческой деятельности в сфере взимания портных сборов в Украине.

В статье освещена проблематика законодательного закрепления и реализации полномочий органов государственной власти и других субъектов в сфере взимания портных сборов в Украине. Несовершенство правового обеспечения управленческой деятельности в этой сфере выражается в том, что специальное законодательство в правовом механизме взимания портных сборов предполагает наличие специально уполномоченного органа – национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере транспорта. Такая комиссия призвана обеспечить установление размеров ставок портных сборов, утверждение методики их расчета и контроль за целевым использованием средств от таких сборов. В настоящее время отсутствует национальная комиссия, а также законодательного акта, который определяет правовые основы ее деятельности, приводит к отсутствию правовой определенности и таким образом – ненадлежащему обеспечению процесса взимания портных сборов со стороны государства. Это проявляется, в частности, в противоречиях по определению правовой сущности портных сборов, отсутствию обоснования их ставок, а также механизмов контроля за целевым использованием средств от таких платежей. В связи с тем, что в законах отсутствует положение, которым предусмотрено, что порядок организации деятельности национальной комиссии определяется отдельным специальным законом, возникает также проблема неопределенности правового статуса такой комиссии. По действующему законодательству правовые основы деятельности национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере транспорта как центрального органа исполнительной власти, должны определяться в соответствии с законодательством о центральных органах исполнительной власти, а именно: на уровне соответствующего положения, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины.

Ключевые слова: портные сборы, национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере транспорта, контроль за целевым использованием средств от портных сборов.

Summary

Olga Semchyk. Peculiarities of legal regulation of port dues administration in Ukraine.

The article highlights the issue of legislative consolidation and implementation of the powers of public authorities and other entities in the field of port dues in Ukraine. The imperfection of the legal support of management activities in this area is manifested in the fact that special legislation in the legal mechanism of port dues provides for the presence of a specially authorized body – the national commission for state regulation in the field of transport. Such a commission should ensure the establishment of the rates of port fees, approval of the methodology for their calculation and control over the targeted use of funds from such fees. At present, the absence of a national commission, as well as the absence of a legislative act that determines the legal basis of its activities, leads to inadequate provision of the port collection process by the state. This is claimed, in particular, in the contradictions in determining the legal nature of port dues, the lack of justification for their rates, as well as the lack of mechanisms to control the targeted use of funds from such payments. Due to the fact that the laws do not contain a provision stipulating that the procedure for organizing the activities of a national

commission is determined by a separate special law, there is also the problem of uncertainty about the legal status of such a commission. According to the current legislation, the legal basis for the activities of the national commission in the field of transport as a central executive body must be determined in accordance with the legislation on central executive bodies, namely: at the level of the relevant regulation approved by the Cabinet of Ministers.

Key words: port dues; national commission for state regulation in the field of transport; control over the targeted use of funds from port dues.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.33

УДК 346.1/9

Є.Ю. БОСЕНКО

*Євгеній Юрійович Босенко, начальник управління Державної аудиторської служби України, аспірант Київського національного торговельно-економічного університету**

ORCID: 0000-0002-0792-8456

ПРАВОВИЙ СТАТУС САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ОЦІНЮВАЧІВ

Постановка проблеми. Становлення та розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави неможливе без ефективного саморегулювання професійної діяльності, яке має забезпечити гармонійний розвиток держави у напрямі належної взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади. Офіційно визнано в Україні лише вісім саморегулювальних організацій (далі – СРО) з оціночної діяльності, в тому числі з оцінки земель, дві – із землеустрою. Разом із тим в окремих видах оціночної діяльності існують організації, що за сукупністю виконуваних ними функцій та за властивими їм ознаками можуть бути віднесені до саморегулювальних, але законодавством не передбачено можливості саморегулювання у відповідних сферах. Водночас у законодавстві немає єдиного підходу до визначення правового статусу саморегулювальних організацій в оціночній діяльності, відсутній системний і комплексний порядок утворення та діяльності саморегулювальних організацій.

Питання саморегулювання останнім часом досить активно обговорюється в наукових колах. Учені намагаються створити концепції саморегулювання, виходячи з позиції теорії права, адміністративного, цивільного, господарського права та інших галузей. Однак комплексного дослідження становища саморегулювальних організацій професійної оціночної діяльності не здійснено. Такий погляд не сприяє повноцінному розкриттю сутності та змісту саморегулювання професійної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні аспекти дослідження сучасної правової доктрини саморегулювання професійної діяльності відображені в роботах вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: М. Айснера, О. Бакалінської, Л. Баккаро, А. Бобкової, О. Беляневич, О. Вінник, О. Гончаренко, С. Демченка, В. Добровольської, Д. Задихайла, О. Кологойди, В. Кочина, Т. Кравцової, А. Науменка, Е. Огуса, Н. Філатової, Д. Фішера, Дж. Шорта, В. Щербини та ін. Питання саморегулювання досліджувалося здебільшого в розрізі діяльності певних саморегулювальних організацій, їх правового статусу та функцій, взаємодії з органами державної влади, окремих засобів саморегулювання.

Гіпотеза – правова регламентація оціночної діяльності в Україні є недосконалою, вимагає внесення певних коректив, тому на підставі аналізу європейського законодавства про оціночну діяльність необхідно визначити недоліки правових основ регулювання оціночної діяльності в Україні і запропонувати варіанти їх усунення.

Формулювання мети статті. Метою статті є визначення особливостей правового статусу саморегулювальних організацій оцінювачів в Україні на підставі дослідження положень національного законодавства, іноземних держав; розробка пропозицій з удосконалення законодавства України з питань саморегулювання.

Виклад основного матеріалу. Інститут оціночної діяльності в європейських державах є досить розвинутою сукупністю некомерційних, саморегулювальних організацій, що здійснюють оціночну діяльність в різних аспектах розвитку та функціонування суспільства. Під оціночною діяльністю розуміється діяльність незалежних некомерційних організацій (саморегулювальних), прихильних підвищенню якості в професії оцінювача. Роль оціночної діяльності – зміцнення довіри суспільства до оцінки шляхом розробки стандартів і забезпечення їх універсального прийняття і впровадження для оцінки активів у всьому світі. На нашу думку, оціночна діяльність є фундаментальною частиною фінансової системи, поряд із високим рівнем професіоналізму в їх застосуванні. Варто зауважити, що саморегулювальні організації доволі незалежні у своїй діяльності. Втручання органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб

© Є.Ю. Босенко, 2020

* *Yevhenii Bosenko, Head of the Department of the State Audit Service of Ukraine, Postgraduate student of Kyiv National Trade and Economic University of Ukraine*