

УДК 341.225.5(477)

ДО ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ПІДГОТОВКИ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МОРСЬКУ ПОЛІТИКУ УКРАЇНИ»

Щипцов О.О.

аспірант Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

В статті приводиться аналіз Концепції проекту Закону України «О морской политике Украины» и Морской доктрины Украины на период до 2035 года, сделано попытку обосновать нецелесообразность подготовки первого и подано пропозиции с целью усовершенствования и правового механизма реализации Морской доктрины Украины.

Article contains analysis of the Concept of draft Law on Maritime Policy of Ukraine and the Maritime Doctrine of Ukraine, attempts to prove inexpediency of the Law on Maritime Policy and proposition concerning improving and legal mechanism of realization of the Maritime Doctrine of Ukraine.

В статті наведено аналіз Концепції проекту Закону України «Про морську політику України» та Морської доктрини України на період до 2035 року, здійснено спроби обґрунтувати недоцільність підготовки першого та надано пропозиції з метою удосконалення та правового механізму реалізації Морської доктрини України.

Ключові слова: морська політика України, Морська доктрина України, реалізація, міжнародно-правові аспекти.

Останнім часом постала проблема необґрунтованого збільшення та розрізнення нормативно-правових актів, зниження їх якості, **відсутність** забезпечення приведення у відповідність до них актів нижчої юридичної сили, а самі проекти розробляються без урахування основоположних галузевих джерел. Аналогічна ситуація склалася і в правовому забезпеченні морської діяльності.

Розв'язання зазначеної проблеми започатковано у дослідженнях Б. Буркінського, О. Котлубая, В. Степанова, В. Гуцуляка, А. Колодкіна, однак праці зазначених авторів не містять аналізу безпосередньо Концепції проекту Закону України «Про морську політику України» та Морської доктрини України на період до 2035 року.

Мета публікації здійснити аналізу Концепції проекту Закону України «Про морську політику України» та Морської доктрини України на період до 2035 року з метою удосконалення правового механізму регулювання морської діяльності.

Чинне національне законодавство з питання формування внутрішньої і зовнішньої політики містить такі джерела:

- пункт 5 частини першої статті 85 Конституції України (засади внутрішньої і зовнішньої політики визначаються Верховною Радою України) [1];

- Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [2].

Основи морської політики визначають:

- Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1307 [3];

- Концепція проекту Закону України «Про морську політику України», затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 545-р (далі – проект Закону України) [4];

- Положення про Державну систему управління безпекою судноплавства, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1137 [5];

- Указ Президента України від 20.05.2008 № 463/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави» [7].

Мета проект Закону України полягає у визначенні шляхів законодавчого врегулювання відносин, пов'язаних із внутрішньою та зовнішньою політикою України у сфері морської діяльності. Основними завданнями проект Закону України є визначення морського потенціалу держави.

Разом з тим, через декілька місяців після прийняття проекту Закону України було також прийнято Морську доктрину України на період до 2035 року, відповідно до якої морський потенціал визначено 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 Держприкордонслужби.

Більш того, проекту Закону передбачається встановити пріоритети, принципи, шляхи та способи реалізації морської політики України. Натомість, Морською доктриною України на період до 2035 року уже визначено:

- основні завдання державної морської політики;
- національні інтереси України у сфері морської діяльності;
- принципи реалізації державної морської політики;
- шляхи розв'язання завдань державної морської політики.

Відтак, створюється ситуація, коли одній і ті ж відносини буде врегульовано двома нормативно-правовими актами різної юридичної сили, прийняті різними органами державної влади. Відтак постає питання про сумісність Морської доктрини України проекту Закону України, а також доцільності підготовки останнього.

Як зазначається в юридичній енциклопедії під редакцією академіка НАН України Ю.С. Шемшученко доктрина – це вчення, наукова або філософська теорія, система поглядів; керівна політична програма [6, С. 273].

Рішенням Ради національної безпеки та оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави», що було в установленому порядку затверджене Указом Президента, розроблено комплекс заходів із зазначеного питання [7]. Зокрема рішенням передбачається підготовка Морської доктрини України, та законопроекту про морську галузь України.

Розпорядження Уряду щодо схвалення проекту закону прийнято 20 травня 2009 року, в той час як постанова щодо затвердження Морської доктрини України – 7 жовтня 2009, що свідчить про порушення під час правотворчості послідовності, адже доктрина як прийнята в державі система поглядів на корінні цілі та методи діяльності у певній сфері, повинна передувати прийняттю закону.

Недоліком обох документів є їх декларативний характер – оголошення певних напрямів діяльності без визначення механізму реалізації, суб'єктів реалізації морської політики, їх повноважень та відповідальності.

Прийняття Морської доктрини України безперечно є необхідним кроком у висловлення політичної волі найвищого рівня щодо надання морській політиці України статусу пріоритетної та правового

забезпечення низки першорядних заходів для її затвердження.

Відповідно до Морської доктрини державна морська політика – система врегульованих зовнішніх та внутрішніх суспільних відносин, що виникають у процесі провадження морської діяльності, реалізації національних інтересів України у цій сфері. Реалізація державної морської політики — це неперервний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь різні органи державної влади й інститути громадянського суспільства.

Морська доктрина запроваджує заходи щодо відповідного програмного забезпечення морської політики шляхом підготовки та внесення на затвердження до Верховної Ради України програм інституційного зміцнення державного управління у сфері морської діяльності, та інформаційного забезпечення процесу реалізації Доктрини, затверджує вимоги щодо її прозорості, широкого залучення громадськості та всіх зацікавлених сторін [8].

Однак зазначеним документом в частині щодо підтримки та розвитку морегосподарської діяльності спостерігається непослідовність та роздільність напрямів, і зовсім відсутні положення щодо ролі та значення міжнародного права, його місці під час законотворчого процесу.

Чинною редакцією зазначеного документа не встановлено правових основ здійснення морської політики, що є принциповим недоліком та свідчить про необхідність його перегляду.

Доктрина має стати першою ланкою у правовому регулюванні морської діяльності країни, основоположним документом, який визначає державну політику України у сфері морської діяльності.

Правову основу Морської доктрини України повинні складати Конституція України, закони та нормативно-правові акти України, Конвенція ООН з морського права 1982 року, міжнародні договори у сфері морської діяльності, використання ресурсів і просторів Світового океану.

Другою ланкою має стати прийняття на основі Морської доктрини національної програми, яка б визначала стратегічні цілі держави [9, С. 70].

Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України є документами, обов'язковими для виконання, і основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

Разом з тим, Морська доктрина України не узгоджена із зазначеними документами [10].

Морською доктриною визначено, що удосконалення національного законодавства повинно здійснюватися з урахуванням міжнародного морського права та на підставі міжнародних стандартів у сфері судноплавства, у тому числі державної системи забезпечення безпеки судноплавства.

Перш за все, міжнародні стандарти є частиною міжнародного морського права, тому їх виділення окремо не є доцільним. Більш того не лише міжнародні стандарти у сфері судноплавства повинні враховуватися під час удосконалення національного законодавства, але й інших сфер: освоєння живих і неживих ресурсів, військово-морської діяльності, екології тощо. Зарахування до міжнародних стандартів державної системи забезпечення безпеки судноплавства необхідно вважати грубою помилкою нормотворців.

Щодо міжнародно-правового регулювання в документі присутні посилання на необхідність дотримання «загальновизнаних міжнародних норм», «принципів міжнародного морського права», «міжнародних стандартів безпеки судноплавства». Крім того документ не містить реального механізму реалізації положень, зокрема таких як: дотримання на суднах, що плавають під прапором України, міжнародних стандартів, функціонування морської адміністрації відповідно до міжнародних договорів.

Відтак зазначені міжнародно-правові аспекти морської діяльності залишаються виключно декларативними та не створюють можливостей для їх використання під час здійснення морської політики.

Викликає сумніви також твердження, що державна система забезпечення безпеки судноплавства повинна стати інструментом розв'язання завдань морської політики.

Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1307, якою було затверджено Морську доктрину України на період до 2035 року, Міністерству транспорту та зв'язку разом із заінтересованими органами виконавчої влади доручалося розробити та подати Кабінетові Міністрів України у тримісячний строк проект плану заходів з реалізації Морської доктрини України на період до 2035 року. Однак станом на теперішній час такого документу не було підготовлено.

Під час підготовки плану заходів з реалізації Морської доктрини України на період до 2035 року потрібно визначити основні критерії, за якими оцінюватиметься

ефективність результатів реалізації рішення, спрямованого на розв'язання проблеми.

Потрібно установити порядок проведення моніторингу процесу реалізації рішення, динаміки основних показників, досягнення прогнозованих результатів, визначається періодичність проведення аналізу ефективності результатів реалізації рішення та шляхи їх застосування для коригування державної політики, а також зазначаються центральні органи виконавчої влади, що братимуть участь у проведенні моніторингу.

Крім того, необхідним є передбачити порядок оцінки та контролю за ступенем досягнення поставлених цілей. Такий контроль повинен мати систематичний характер і здійснюватися на основі кількісних показників, що базуються на глибокому аналізі об'єктивних статистичних і оперативних даних. Значення показників потрібно прогнозувати до 2035 року.

Досягнення стратегічних цілей повинно забезпечуватися центральним органом виконавчої влади у галузі транспорту. Тому такі цілі повинні бути адресно сформульовані з урахуванням сучасної системи органів виконавчої влади, що не виключає внесення змін у випадку необхідності.

Передбачається, що завдання для суб'єктів реалізації морської політики необхідно сформулювати у вигляді кількісних чи якісних показників.

Висновки.

1. Необхідно переглянути рішення стосовно підготовки проекту Закону України «Про морську політику України», на противагу удосконаленню Морської доктрини України.

2. Чинною редакцією Морської доктрини України не встановлено правових основ здійснення морської політики, що є принциповим недоліком та свідчить про необхідність її перегляду.

3. Зазначені у Морській доктрині України міжнародно-правові аспекти морської діяльності залишаються виключно декларативними та не створюють можливостей для їх використання під час здійснення морської політики.

4. Необхідно терміново розробити та подати Кабінетові Міністрів України проект плану заходів з реалізації Морської доктрини України на період до 2035 року.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30.
2. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – С. 17.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1307 «Про затвердження морської доктрини України на період до 2035 року» // Офіційний вісник України – 2009. – № 94. – С. 46.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1137 «Про затвердження Положення про Державну систему управління безпекою судноплавства» // Офіційний вісник України. – 2009. – № 83. – С. 18.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. № 545-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про морську політику України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=545-2009-%F0>.
6. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл. 1998. – Т. 2: Д – Й. – 1999. – 744 с.
7. Указ Президента України від 20.05.2008 № 463/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави» // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 21 – С. 20.
8. Б. Буркінський. Формування морської доктрини України / Б. Буркінський, О. Котлубай, В. Степанов // Вісн. НАН України. – 2008. - № 9. – С. 6 – 11.
9. Письменна К. Шляхи розвитку господарського законодавства у суднобудівному екторі України / К. Письменна // Господарське право. – 2009. – № . – С. 69 – 73.
10. Закону України «Про основи національної безпеки України» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. С. 38.