

Пропозиції законодавчих змін

Про припинення безпідставних стягнень з перевізників на користь приватної компанії за в'їзд до Одеського морського порту

Олена Лебеденко-Матвєєва

Олександр Мельниченко



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Пропозиції законодавчих змін (policy paper) підготовлені на основі громадського розслідування, яке було проведено громадськими детективами Проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні” (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні”.

Розслідування було проведено в рамках проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні” (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні”

Ці пропозиції націлені на вирішення проблеми доведення корупційних злочинів, а саме бюджетних збитків, а також інших злочинів. Що особливо актуально в умовах інертності та корупційності самої державної правоохоронної системи.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми

Під час розслідування, яке було проведене на платформі WikiInvestigation <https://wikiinvestigation.org/article/other/Dana%20Mitanova/5db23c4e1d073c07ecae6b58>, було встановлено, що з 2005 року в Одесі працює товариство з обмеженою відповідальністю «Євротерминал», яке має монопольне становище на ринку послуг обслуговування транспортних засобів на території демпферного контейнерного майданчика (Сухого порту), без оплати яких заїзд в Одеський морський торговельний порт (далі – ОМТП) вантажних транспортних засобів є неможливим.

Історія його виникнення пов'язана з дорученням Президента України від 27.12.2005 № 1-1/1465, на виконання якого була розроблена концепція розвитку ДП «Одеський морський торговий порт» (ОМТП) на 2006-2010 роки, яка затверджена наказом Міністерства транспорту і зв'язку України від 28.02.2006 № 193. З метою врегулювання проблемного питання проїзду та неконтрольованого відстою великовантажного автотранспорту вулицями міста Одеси, даною Концепцією було передбачено будівництво п'ятої черги транспортної естакади та «Сухого порту». ТОВ «Євротерминал» було утворено у 2005 році для реалізації інвестиційного проекту «Сухий порт», розробленого за клопотанням ОМТП та згідно з його програмним розвитком за участю міської та обласної рад.

У 2005 році ТОВ «Євротерминал» побудувало відстійник для вантажів та транспорту. Це дозволило створити транспортно-логістичний ланцюг: термінали Одеського порту – транспортна естакада – Сухий порт – міжнародні транспортні коридори.

25 лютого 2016 року виконком Одеської міської ради ухвалив рішення, яким заборонив пересування фур у напрямку морського торговельного порту вулицями Чорноморського козацтва, Отамана Головатого, Церковна та Одарія. **Відтак, єдиний шлях до Одеського морського торговельного порту проліг через територію ТОВ «Євротерминал», яка брала кошти з машини за проїзд та знаходження вантажівок на території компанії в очікуванні проїзду до порту незалежно від того, чи користувалися перевізники послугами «Євротерминалу».**



Статтею 6 Закону України «Про дорожній рух» визначено, що до компетенції міських рад та їх виконавчих органів, районних рад та районних державних адміністрацій у сфері дорожнього руху належить: 1) виконання вимог законодавства та рішень органів виконавчої влади про дорожній рух і його безпеку; 2) розробка, затвердження та реалізація міських і районних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки; 3) організація дорожнього руху на території міста і району згідно з відповідними генеральними планами, проектами детального планування та забудови населених пунктів, автоматизованих систем керування дорожнім рухом, комплексних транспортних схем і схем організації дорожнього руху та з екологічно безпечними умовами; 4) організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів; 5) прийняття рішень про розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування транспортних засобів та стоянок таксі на вулицях і дорогах населених пунктів, здійснення контролю за дотриманням визначених правилами паркування транспортних засобів вимог щодо розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування; 6) керівництво та контроль за діяльністю підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання за виконанням вимог законодавства, рішень органів державної виконавчої влади про дорожній рух і його безпеку; 7) контроль за виявленням дорожньо-транспортних пригод та впровадженням заходів у місцях їх концентрації, на аварійно-небезпечних ділянках вулиць, доріг та залізничних переїздах.

Відповідно до статті 27 Закону України «Про дорожній рух» організація дорожнього руху на автомобільних дорогах, вулицях та залізничних переїздах здійснюється із застосуванням технічних засобів інформаційно-телекомунікаційних та автоматизованих систем керування та нагляду за дорожнім рухом відповідно до правил і стандартів, а також на основі проектів і схем організації дорожнього руху, погоджених із відповідними підрозділами Національної поліції. До вказаних проектів і схем за приписами відповідних підрозділів Національної поліції можуть бути внесені зміни та доповнення.

Організація дорожнього руху здійснюється спеціалізованими службами, що створюються відповідними органами: на автомобільних дорогах, що перебувають у власності територіальних громад – органами місцевого



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

самоврядування; на інших автомобільних дорогах – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами; на залізничних переїздах – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки на залізничному транспорті.

Згідно зі статтею 29 Закону України «Про дорожній рух», з метою збереження автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, допускається за наявності дозволу на участь у дорожньому русі таких транспортних засобів. Порядок видачі дозволу на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, та розмір плати за його отримання встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Статтею 43 Закону України «Про дорожній рух» визначено, що органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах своєї компетенції здійснюються підготовка, затвердження і реалізація відповідних програм забезпечення безпеки дорожнього руху. Розробка їх здійснюється на основі раціонального поєднання 5 територіального та галузевого планування, формування взаємопов'язаних збалансованих показників з урахуванням соціально-економічних і екологічних умов конкретного регіону, рівня розвитку дорожньої мережі, стану аварійності та інших показників єдиної системи державного обліку дорожнього руху. Програма забезпечення безпеки дорожнього руху повинна включати: (а)аналіз стану безпеки дорожнього руху та прогноз на певний період; (б)конкретні обґрунтовані цілі; (в)заходи, реалізація яких дозволить досягти намічених цілей; (г)вартість програми та джерела її фінансування; (д)форми і періодичність контролю за виконанням програми.

01.04.2016 до АМКУ надійшло звернення Національного антикорупційного бюро України щодо листа Одеської митниці Державної фіскальної служби України щодо дій, вчинених посадовими особами Адміністрації морських портів України, Одеським міським головою та посадовими особами ТОВ «Євротерминал», що можуть бути направлені на надання виключного права на проїзд вантажного транспорту до пункту пропуску



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

ДП «ОМТП» лише через накопичувальний транзитний майданчик ТОВ «Євротерминал» і мають ознаки корупційної домовленості та корупційного правопорушення.

В свою чергу Одеська митниця надала звернення від 18.04.2016 стосовно наявності ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції під час визначення єдиного накопичувального транзитного майданчика ТОВ «Євротерминал», через територію якого здійснюється проїзд вантажного транспорту до пункту пропуску «ОМТП», а також у діях ТОВ «Євротерминал» під час стягнення з кожного вантажного автомобільного транспорту плати за проїзд у розмірі 19,5 доларів США.

ДП «Адміністрація морських портів України» в листі від 14.02.2015 № 798 зазначила: «Втручатись у господарську діяльність ТОВ «Євротерминал» та контролювати собівартість та розмір тарифів товариства державне підприємство «Адміністрація морських портів України» не має права...». Тобто жоден інший суб'єкт в Україні не має можливості будь-яким чином впливати на вартість послуг ТОВ «Євротерминал», пов'язаних з обслуговуванням (обробкою) вантажних транспортних засобів на території демпферного контейнерного майданчика (Сухого порту), без оплати яких проїзд в ОМТП вантажних транспортних засобів є неможливим.

Враховуючи те, що на зазначеному ринку ТОВ «Євротерминал» не має жодного конкурента, а оплата його послуг є обов'язковою для всіх осіб, хто має намір в'їхати на вантажному автотранспорті на територію ОМТП, навіть якщо такі особи не потребують отримання таких послуг, ТОВ «Євротерминал» може підвищувати вартість, встановлювати її на економічно необґрунтованому (завищеному) рівні та/або змінювати перелік складових послуг без відповідної зміни вартості. При цьому, враховуючи те, що ТОВ «Євротерминал» не доводить до суб'єктів господарювання – споживачів його послуг інформацію щодо того, які саме послуги входять в комплекс послуг, пов'язаних з обслуговуванням (обробкою) транспортних засобів на території демпферного контейнерного майданчика (Сухого порту), без оплати яких проїзд в ОМТП вантажних транспортних засобів є неможливим, то останній має здатність в односторонньому порядку змінювати перелік складових в будь-який бік, не



маючи при цьому ризику переходу споживачів його послуг на обслуговування до конкурента в силу того, що без оплати таких послуг ТОВ «Євротерминал» вантажні транспортні засоби не зможуть потрапити на територію ОМТП без порушення чинних нормативно-правових актів.

Враховуючи відсутність іншого альтернативного заїзду вантажного транспорту в ОМТП, оминаючи територію ТОВ «Євротерминал» та без порушення правил дорожнього руху, суб'єкти господарювання вимушені погоджуватись на будь-які умови надання послуг, що будуть встановлені ТОВ «Євротерминал». Те ж саме стосується порядку підвищення вартості, затримки транспортних засобів суб'єктів господарювання (замовників) до погашення заборгованості та пені, відмови в наданні послуг, у випадку несвоєчасного повернення акту приймання-передачі або акту звірки тощо.

21.12.2017 р. Антимонопольний комітет України визнав, що дії ТОВ «Євротерминал», які полягають у стягненні плати за повний комплекс послуг, пов'язаних з обслуговуванням (обробкою) вантажних транспортних засобів, без оплати яких заїзд в Одеський морський торговельний порт є неможливим, а не тих складових, в яких фактично є потреба у експедиторів (перевізників) і які фактично надаються ТОВ «Євротерминал» та споживаються експедиторами (перевізниками), наслідком чого є стягнення плати за фактично не надані послуги, є порушенням, передбаченим частиною першою статті 13 та пунктом 2 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді зловживання монополієм (домінуючим) становищем на ринку послуг обслуговування транспортних засобів на території Сухого порту, що призводить до ущемлення інтересів суб'єктів господарювання, яке було б неможливим за умов існування значної конкуренції на ринку. За дане порушення АМКУ наклав штраф у розмірі 5 369 399 (п'ять мільйонів триста шістьдесят дев'ять тисяч триста дев'яносто дев'ять) гривень і зобов'язав товариство з обмеженою відповідальністю «Євротерминал» забезпечити можливість проїзду в Одеський морський торговельний порт експедиторів 46 (перевізників) територією товариства без сплати за послуги, у випадку якщо експедитори (перевізники) не потребують і не мають наміру їх споживати, крім тих, що стосуються користування територією товариства з обмеженою відповідальністю



«Євротерминал» для проїзду до Одеського морського торговельного порту і без яких забезпечити такий проїзд неможливо.

Після низки судових процесів, 26 грудня 2018 року ТОВ «Євротерминал» сплатив штраф, накладений АМКУ. Але вимогу про забезпечення безперешкодного пересування вантажівок до порту проблему так і не було виконано, про що в червні 2019 року заявила Асоціація міжнародних автомобільних перевізників.

Одеська міська рада, зв'язок якої з ТОВ «Євротерминал» досліджено в розслідуванні

<https://wikiinvestigation.org/article/other/Dana%20Mitanova/5db23c4e1d073c07ecae6b58>, відмовилася відкрити рух по вулицях таким чином, щоб вантажівки могли обїхати територію ТОВ «Євротерминал».

За інформацією ТОВ «Євротерминал», викладеною в листі від 19.01.2017 № 20 на адресу Антимонопольного комітету України зазначено: «Сухий порт ТОВ «Євротерминал» був створений за ініціативою Одеського морського порту та місцевих органів влади з метою винесення потоку вантажного автотранспорту за межі міста та створити єдиний транспортний ланцюг «Порт-Естакада-Сухий порт» та в зворотному напрямі. ...Важливість проекту «Сухий порт» для міста також підтверджується великою кількістю листів від мешканців мікрорайону «Пересип» міста Одеса, що знаходяться на шляху слідування вантажного автотранспорту до Одеського морського порту (листи додаються). Мешканці даного мікрорайону, а саме вулиць Щегольова, Одарія, Церковна, Ат. Чепиги вже тривалий час звертаються до органів місцевого самоврядування зі скаргами на вантажний автотранспорт, що скупчується на зазначених вулицях, заважаючи нормальній життєдіяльності місцевих жителів. Постійний бруд, шум, вихлопні гази вантажівок, що їдуть до порту зазначеним маршрутом шкодять здоров'ю людей і забруднюють довкілля. У разі використання Сухого порту зазначеної проблеми з вантажним автотранспортом можливо легко уникнути та покращити екологічне становище у місті, що і було передбачено проектом».

Натомість Одеська міськрада вирішила реалізувати так званий «альтернативний» проєкт – дорогу «Хаджибей-2», яка має пролягти паралельно Хаджибейській дорозі. Для цього міська влада [виділила](#) 6,6824 га. Однак за



Цей проєкт фінансується
Європейським Союзом



Цей проєкт реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

проектом “Хаджибей-2” так само прохідиме через території Сухого порту «Євротерминалу» і будуватиме її той же ТОВ «Євротерминал» за власні кошти.

У вересні 2019 року Адміністрація морських портів України (АМПУ) розробила і спрямувала на адресу ТОВ «Євротерминал» пропозицію щодо встановлення сервіту, який має розв’язати проблему забезпечення безперешкодного в’їзду та виїзду через територію «Євротерминалу» великовантажного транспорту на території морського порту.

Тим часом, по показники роботи Одеського морського порту в останні роки знижуються. Державний порт втрачає свою конкурентоспроможність. Вантажообіг порту за 2016-2018 роки **знизився** з 25,2 до 21,7 млн тонн, а загальний дохід підприємства, відповідно до даних Міністерства інфраструктури України – з 894,9 млн грн до 421,9 млн грн.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

2. Міжнародний досвід

У більшості держав регламентування цього питання теж належить до відома органів місцевого самоврядування, на підставі делегованих повноважень від центральних органів влади. Однак існують випадки, коли у державі створюються спеціальні органи/установи, до відома яких належать управління портовими об'єктами.

Така практика існує у Німеччині, де задля ефективного управління одним із найбільших торгових портів у місті Гамбург створено Управління портом Гамбурга (надалі - Управління) (*Hamburg port authority*). Це державна установа, що відповідає за управління портом в цілому, і зокрема розвитку та обслуговування портової інфраструктури. На виконання своїх функцій Управління затверджує план розвитку порту. Наразі чинним є План розвитку порту до 2025 року, що був прийнятий у 2012 році. У цьому керівництві окреслюються загальні вимоги щодо забезпечення ефективної та прибуткової діяльності порту. Серед іншого є розділ, присвячений розробці планування доріг для вантажних перевезень, у якому зазначається наступне:

Із огляду на прогнозоване збільшення обсягів вантажно-розвантажувальних робіт у порту Гамбурга, очевидно, що порт потребує наявності функціональної та адекватної мережі доріг, аби ефективно справлятися із вантажними перевезеннями...

Збільшення обсягів обробки вантажів призведе до інтенсифікації руху вантажних автомобілів... За таких обставин необхідно забезпечити відсутність серйозних перешкод для руху на дорогах порту та за межами зони порту. Окрім того, оптимальною є ситуація, у якій буде наявна можливість запропонувати альтернативні маршрути вантажним транспортом у будь-який час, у разі якщо цього вимагатиме ситуація.

Планування дорожнього руху, що безпосередньо пов'язане з портом повинно відповідати вищенаведеним вимогам.¹

¹ Hamburg is staying on Course The Port Development Plan to 2025 [Електронний документ]. - Режим доступу: https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/port-development-plan2025.pdf



Таким чином, при плануванні та затвердженні маршруту руху вантажного транспорту до порту має бути наявно щонайменше 2 шляхи (основний та альтернативний), оскільки неможливо завчасно передбачити усі майбутні ризики.

Окрім того, згідно з положеннями Плану, повинен здійснюватися контроль щодо змін будь-яких об'єктів, що знаходяться поблизу порту (від житлових будинків до встановлення нових комерційно використовуваних зон), аби враховувати їх при плануванні маршрутів вантажного транспорту та виключити або мінімізувати можливі конфлікти щодо використання доріг у майбутньому.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

3. Шляхи вирішення проблеми

Враховуючи економічну, екологічну та соціальну складові зазначеної проблеми, шляхом її вирішення є забезпечення перевізникам альтернативного в'їзду до Одеського морського порту в обхід території ТОВ “Євротерминалу”. Для цього необхідне рішення Одеської міської ради про виділення земельної ділянки на полях фільтрації для будівництва дороги, яка б вела до Одеського морського порту в обхід ТОВ “Єврометринал” та жилих зон міста, а також затвердження проекту будівництва дороги.

До введення альтернативної дороги в експлуатацію, встановлення сервітуту на земельній ділянці ТОВ “Євротерминал” для забезпечення рекомендацій Антимонопольного комітету України та створення умов, за яких перевізники, які не користуються послугами ТОВ “Євротерминал” матимуть право безперешкодного проїзду до терміналів та причалів порту.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

4. Комунікаційна стратегія

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Просування ідей змін до місцевих регуляторних актів щодо вирішення питання безперешкодного руху вантажного автотранспорту до Одеського порту та усунення корупційних складових в існуючих схемах пропуску вантажного транспорту через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);

- Проведення круглого столу з залученням фахівців АМКУ, АМПУ, Одеської міськради, Асоціації міжнародних експедиторів України, експертів.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Література:

1. Розслідування WikiInvestigation “Альтернативи немає: на безпомічності перевізників заробляють наближені до мерії.”
2. Закон України «Про морські порти України».
3. Земельний кодекс України.
4. Закон України «Про дорожній рух»
5. Закону України «Про благоустрій населених пунктів»
6. Hamburg is staying on Course The Port Development Plan to 2025 [Електронний документ]. - Режим доступу: https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/port-development-plan2025.pdf



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку