

УДК 342.951

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МОРСЬКОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ ТА ЇЇ МІСЦЕ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ВОДНИМ ТРАНСПОРТОМ

Євгенія КЛЮЄВА,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри господарського та транспортного права
Державного університету інфраструктури та технологій

Дмитро ПЕТРЕНКО,

Голова Державної служби морського та річкового транспорту України

АНОТАЦІЯ

У статті проводиться дослідження адміністративно-правового статусу Морської адміністрації та визначення місця цієї служби в системі органів управління водним транспортом. Розкривається організаційно-правовий механізм забезпечення виконання Україною зобов'язань щодо забезпечення безпеки морського і річкового транспорту.

Обґрунтовано, що законодавство України, яке встановлює правовий статус Морської адміністрації і регулює забезпечення безпеки водного транспорту, має комплексний характер, наявність незначної кількості нормативно-правових актів у сфері регулювання відносин забезпечення транспортної безпеки підвищує колізійність національного воднотранспортного законодавства і вимагає гармонізації з міжнародним законодавством, зокрема з правом Європейського Союзу.

Ключові слова: Морська адміністрація, забезпечення безпеки, мореплавство, контроль, нагляд, Європейський Союз.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE SEA ADMINISTRATION OF UKRAINE AND ITS PLACE IN THE SYSTEM OF THE ORGANIZATIONS OF THE MANAGEMENT BY WATER TRANSPORT

Yevheniia KLIUIEVA,

Candidate of Law Science, Associate Professor,
Head of the Department of Economic and Transport Law of the Faculty of Law
of the State University of Infrastructure and Technologies

Dmytro PETRENKO,

Head of the State Service for Maritime and River Transport of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes the administrative and legal status of the Maritime Administration and determines the place of this service in the system of water transport authorities. The organizational and legal mechanism for ensuring compliance by Ukraine with the obligations regarding the safety of sea and river transport is revealed.

It is substantiated that the legislation of Ukraine, which establishes the legal status of the Maritime Administration and regulates the safety of water transport, is complex, and the presence of a small number of regulatory acts in the field of regulating transport security relations increases the conflict between national water transport legislation and requires harmonization with international law, in particular with the right of the European Union.

Key words: Maritime Administration, Security, Maritime Navigation, Control, Supervision, European Union.

Актуальність теми. Маючи вихід до моря, Україна повноправно називається морською державою. Будучи учасницею ІМО, Україна взяла на себе зобов'язання повною мірою відповідати вимогам міжнародних організацій у сфері забезпечення безпеки мореплавства і використання морегосподарського комплексу.

З метою формування основ сталого розвитку України як держави, яка прагне відповідати найвищим світовим стандартам у галузі забезпечення безпеки мореплавства та захисту морського середовища від забруднення, були розроблені та схвалені Стратегічні напрями виконання міжнародних зобов'язань України в сфері безпеки торговельного мореплавства і охорони навколишнього середовища від забруднення та впровадження обов'язкових інструментів ІМО на період до 2022 р. 6 червня 2018 р. на засіданні Кабінету Міністрів України Уряд доручив міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, які займа-

ються виконанням міжнародних зобов'язань України як держави порту, держави прапора і прибережного держави, забезпечити реалізацію зазначених стратегічних напрямів.

Мета і задача статті. Метою статті є аналіз національного законодавства в галузі забезпечення безпеки мореплавства, а також з'ясування адміністративно-правового статусу Морської адміністрації та визначення місця в системі органів управління морським транспортом.

Стан досліджень. Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що нині проблематика адміністративно-правового регулювання держави морської галузі розглядається здебільшого в науково-публіцистичній літературі, питання визначення адміністративно-правового статусу розглядаються в багатьох підручниках з адміністративного права, зокрема С.Г. Стеценко, Т.О. Коломоєць, Ю.П. Битяк, І.С. Гриценко, питання забезпечення безпеки на морському транспорті були розглянуті в статті

А.О. Собакарь; велику кількість робіт було присвячено питанням правового регулювання перевезень, але досліджень із питань встановлення правового статусу Морської адміністрації бракує.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової, науково-методичної літератури дає змогу зробити висновок, що є визначення адміністративно-правового статусу громадянина і адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. Державна служба морського та річкового транспорту є частиною системи органів виконавчої влади. Під правовим статусом державного органу, як правило, розуміють певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. В підручнику «Адміністративне право» проф. Т.О. Коломоець визначає, що адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом [1].

Однак проф. С.Г. Стеценко стверджує, що адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації – це сукупність прав та обов'язків та гарантії їх реалізації, які визначені в нормативно-правових актах [2]. Дуже цікавою є думка фахівців адміністративного права з приводу того, що усі елементи адміністративно-правового статусу треба поділити на чотири блоки: цільовий; організаційно-структурний; компетенційний; юридична відповідальність [3].

Цільовий блок розкриває мету, завдання та розкриває функції органу.

Організаційно-структурний блок визначає структуру органу та встановлює відносини між органами, громадянами тощо.

Під компетенційним блоком можна розуміти сукупність прав та обов'язків, повноважень органу, які саме і визначають його місце в системі державних органів.

Визначення адміністративно-правового статусу Морської адміністрації є важливим аспектом у контексті адміністративно-правового забезпечення безпеки на морському та річковому транспорті та нагляду за її дотриманням.

У морській галузі тривалий час не було єдиного органу, який би відповідав за усі напрями морської галузі, не тільки за безпеку, але й інші сфери. Передумовами створення Державної служби морського та річкового транспорту були реформи, які відповідають принципам міжнародних і європейських стандартів. Для їх реалізації потрібне нове бачення та ширші функції, яких не було у попередніх організаціях, як-от: Укрморречінспекція, Укртрансбезпека та ін.. [4]. Головна мета появи нового органу – зосередити функції з безпеки на воді на рівні одного органу.

Морська адміністрація є єдиним центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури. Основними завданнями Морської адміністрації є реалізація державної політики у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, забезпечення навігаційно-гідрографічного мореплавства, а також забезпечення та здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті.

Основні цілі та завдання, які стоять перед Морською адміністрацією сьогодні, – це централізація, організація, впорядкування та забезпечення прозорості державного нагляду і контролю за безпекою на морському та річковому транспорті, зокрема шляхом запровадження єдиної інформаційної системи в сфері морського та річкового транспорту, виведення на принципово новий, якісний рівень здійснення державного нагляду (контролю) шляхом добору високопрофесійних кадрів, які мають профільну освіту та стаж роботи на морському та річковому транспорті тощо.

Окрім цього, є вкрай важливим вдосконалення та прискорення надання адміністративних послуг у сфері морського та річкового транспорту. Державна служба морського та річкового транспорту впроваджуватиме стратегію Міністерства інфраструктури України щодо морської і річкової галузі (спрощення процедур, відкриття доступу до усіх реєстрів та інформації, впровадження галузевих рішень, робота над проектами змін до нормативно-правових актів).

З метою якісного та своєчасного надання адміністративних послуг у сфері морського та річкового транспорту Морською адміністрацією вживаються заходи щодо створення сервісних центрів за принципом «Єдине вікно». Терміни «єдине вікно» та «єдиний офіс» почали використовувати в 2002–2004 рр. при започаткуванні принципово нової системи обслуговування місцевою владою суб'єктів господарювання під час видачі їм дозвільних документів. Тоді у ці поняття вкладалася ідея об'єднання всіх дозвільних служб в одному приміщенні, чим вагомо спрощувалось життя підприємцям під час проходження дозвільно-погджувальних процедур [5]. Принцип «єдиного вікна» – спосіб взаємодії уповноваженого органу і суб'єкта інвестиційної діяльності з метою підготовки та видачі пакета документів, який дає право на реалізацію інвестиційного проекту [6]. Якщо перенести принцип «єдиного вікна» на морську галузь, зокрема в сферу видачі документів морякам, то це спосіб взаємодії уповноваженого органу і працівника морської галузі з метою підготовки та видачі пакета документів, який дає право на роботу на судах морського та річкового флоту. Так, Морська адміністрація з адміністративних напрямів діяльності має намір спростити процедуру реєстрації, отримання дозвільних документів. Все має бути переведено в просту і доступну електронну форму.

Діє нова служба на підставі Положення Про Державну службу морського та річкового транспорту України, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2017 р.

Основними завданнями Морської адміністрації є:

1) виконання окремих функцій із реалізації державної політики у сферах:

- морського та річкового транспорту;
- торговельного мореплавства;
- судноплавства на внутрішніх водних шляхах;
- навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства;

– безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості);

2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства, а також у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості);

3) забезпечення виконання зобов'язань, що впливають із членства України в міжнародних організаціях, діяльність яких пов'язана з морським та річковим транспортом, торговельним мореплавством, судноплавством на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічним забезпеченням мореплавства (крім суден флоту рибної промисловості);

4) забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами Україною у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства;

5) здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті, за торговельним мореплаванням, судноплаванням на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічним забезпеченням мореплавання (крім суден флоту рибної промисловості);

6) надання в передбачених законом випадках адміністративних послуг у сфері морського та річкового транспорту [7].

Згідно з Положенням Про Державну службу морського та річкового транспорту, новий орган відповідно до завдань виконує такі функції:

- підготовка пропозицій Міністерству Інфраструктури України щодо укладення, припинення чи зупинення дії, денонсації і приєднання до міжнародних договорів України з питань морського і річкового транспорту;

- укладення міжнародних договорів міжвідомчого характеру;

- розробка стратегії забезпечення виконання зобов'язань держави прапора, держави порту і прибережної держави за міжнародними договорами у сфері торговельного мореплавання і виконання функцій, що впливають із цих зобов'язань;

- підготовка пропозицій щодо забезпечення інтеграції національної системи морського і річкового транспорту в європейську та світову транспортні системи і в установленому порядку забезпечення інтеграції;

- здійснення контролю за виконанням міжнародних договорів України з безпеки судноплавання та запобігання забруднення навколишнього середовища.

Крім того, Морська адміністрація здійснює функції, які пов'язані із забезпеченням безпеки на морському та річковому транспорті:

- контроль за забезпеченням безпеки перевезення вантажів, пасажирів та багажу на морських і річкових судах, за станом морських шляхів, функціонуванням служб регулювання руху суден та лоцманського проведення;

- проведення аварійно-рятувальних робіт на морському і річковому транспорті, в акваторії морських портів, функціонування систем радіонавігації та спостереження морської рухомої служби;

- проведення перевірок відповідності системи охорони портових засобів;

- координація в межах своїх повноважень діяльність капітанів морських портів;

- здійснення контролю за укладенням договорів обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів морським та річковим транспортом;

- проведення розслідування і аналіз причин аварійних морських подій і транспортних подій на внутрішніх водних шляхах України;

- послуги з ліцензування господарської діяльності з надання послуг із перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, небезпечних відходів морським і річковим транспортом.

Служба також здійснює реєстрацію суден у Державному судовому реєстрі і Судовій книзі України, реєстрацію баз для стоянки маломірних суден із розміщенням інформації на своєму офіційному веб-сайті, здійснює загальне керівництво та контроль за дипломуванням спеціалістів морського флоту, реєструє лінії закордонного плавання, здійснює у межах своїх повноважень регулювання торговельного мореплавання, готує подання до Міністерства Інфраструктури про призначення та звільнення капітанів морських портів.

Разом зі створенням Державної служби на морському та річковому транспорті були внесені відповідні зміни в законодавство та в функції окремих державних служб.

У Схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» перелік органів виконавчої влади був доповнений Морською адміністрацією. Функції з нагляду та контролю за безпекою на морському та річковому транспорті повністю перейшли до новоствореної служби. Також до переліку органів ліцензування, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р., була внесена Морська адміністрація, яка здійснює ліцензування діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським транспортом [7].

До важливих аспектів діяльності Морської Адміністрації, зокрема, належать:

- загальне керівництво та контроль за дипломуванням спеціалістів морського флоту, а також контроль за проведенням підготовки, перепідготовки, підвищенням кваліфікації та дипломуванням членів екіпажів морських, річкових і маломірних (малих) суден;

- укладання договорів із визнаними організаціями, уповноваженими видавати українським суднам (крім суден флоту рибної промисловості) судові свідоцтва та інші судові документи, надавати таким суднам послуги від імені держави прапора відповідно до міжнародних договорів України, а також моніторинг їх діяльності;

- здійснення контролю державою порту та державою прапору;

- видача судових документів тощо.

Висновки. Незважаючи на те, що Державна служба морського та річкового транспорту – молодий орган, ним у середньостроковій перспективі заплановано забезпечити:

- виконання функцій, передбачених міжнародними стандартами у сфері торговельного судноплавання;

- створення умов для побудови сучасної моделі організації судноплавного бізнесу в країні, залучення інвестицій у судноплавання, суднобудування, судноремонт;

- принципово новий рівень привабливості українського прапору для судновласників, повернення втрачених та залучення нових суден для реєстрації в Україні;

- подолання негативних тенденцій скорочення попиту на послуги українських моряків (приблизно 140–150 тис. осіб) на світовому ринку праці.

З метою створення комплексної інтегрованої бази даних українських суден, у тому числі риболовних, відкритої для використання учасниками світового ринку торговельного мореплавання Морською адміністрацією заплановано створення Єдиної операційно-інформаційної системи «АІС Морська адміністрація», однією з підсистем якої буде електронна база даних для ведення Державного судового реєстру України та Судової книги України, яка буде містити вичерпну інформацію щодо суден, які мають право плавати під Державним Прапором України із зазначенням їхніх основних технічних характеристик.

У базі даних буде передбачено можливість взаємодії із зацікавленими учасниками світового ринку торговельного мореплавання, здійснення відбору суден по заданих критеріях, в тому числі за типом та призначенням, ведення реєстрів [8].

Реалізація заходів Морської адміністрації сприятиме:

- для громадян – запобігання втраті довіри до кваліфікаційних документів моряків-українців на світовому ринку праці у торговельному мореплаванні, і, як наслідок, збільшенню загальної кількості українських громадян, що працюють на судах світового торговельного флоту, та збільшенню їх опосередкованого загального внеску в економіку країни; здешевленню транспортної складової

частини у вартості товарів імпорту шляхом впровадження міжнародних стандартів у судноплаванні;

- для країни – дерегуляції та створенню комфортних умов ведення судноплавного бізнесу в Україні як країни прапора, українських портах та пов'язаним із цим додатковим надходженням до Державного бюджету України [8].

Державна служба морського та річкового транспорту займається питаннями безпеки і виконання конвенційних зобов'язань держави Україна – Міжнародної морської організації (ІМО), Міжнародної конвенції з охорони людського життя на морі (SOLAS 74) та інших конвенцій інших організацій. Пріоритетом діяльності Морської адміністрації є реалізація державної політики в сферах морського і річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства, а також у сфері безпеки на морському та річковому транспорті.

Україна – морська держава. І вкрай важливо, що відтепер наша держава в клубі морських держав на відповідному офіційному рівні. Морська адміністрація налаштована на позитивні результати роботи при підтримці Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Міністерства інфраструктури в сфері морського та річкового транспорту. Адже лише скоординована робота дасть змогу відродити статус України як морської держави, яка має потужний національний потенціал [9].

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Підручник / За заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. Київ: Істина, 2008.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України Навчальний посібник. К.: Атіка, 2007.
3. Шамрай В., Вернігора В. Адміністративно-правовий статус військових формувань. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1\(84\)/5.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1(84)/5.pdf).

4. Інтерв'ю. прес-центр Морської адміністрації. URL: <https://marad.gov.ua/about/comment-public/interview3/>.

5. Стаття: Принцип «єдиного вікна»: що це таке? URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/princip-yedinogo-vikna-sho-ce-take/>.

6. Термін. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/term/23508>.

7. Про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2017 р. № 1095.

8. Інтерв'ю. Прес-центр Морської Адміністрації. Ел. ресурс. – Режим доступу: <https://marad.gov.ua/about/comment-public/interview1/>.

8. Інтерв'ю. Прес-центр Морської Адміністрації: <https://marad.gov.ua/about/comment-public/interview2/>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Клюєва Євгенія Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри господарського та транспортного права Державного університету інфраструктури та технологій

Петренко Дмитро Сергійович – Голова Державної служби морського та річкового транспорту України

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Klyuieva Yevheniia Mykolaivna – Candidate of Law Science, Associate Professor, Head of the Department of Economic and Transport Law of the Faculty of Law of the State University of Infrastructure and Technologies

Petrenko Dmytro Serhiiiovych – Head of the State Service for Maritime and River Transport of Ukraine

Klyuyeva0711@ukr.net