
МОРСЬКЕ ПРАВО



Ківалов С. В.*

д. ю. н., професор, академік НАПрНУ,
академік НАПНУ, Президент Національного
університету “Одеська юридична академія”,
народний депутат України,
заслужений юрист України
(м. Одеса, Україна)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4651-1805>

***Sergiy Kivalov**, Doctor of Law Science, Professor, Academician of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Academician of National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, President of National University “Odessa Law Academy”, Member of Parliament of Ukraine, Honoured Lawyer of Ukraine (23, Fontanska Doroga St., Odessa, Ukraine).

УДК 342.951:656.615(477)
DOI 10.26886/2524-101X.2.2019.1

КАПІТАНИ ТА СЛУЖБИ КАПІТАНІВ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ: ЗАКОНОДАВЧА ТА ІНСТИТУЦІЙНА КРИЗА

UKRAINIAN HARBOUR MASTERS AND HARBOUR MASTERS' OFFICES: LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL CRISIS

ABSTRACT

The duties of harbour masters and their offices in Ukraine are provided by the national legislation and international agreements. Their activities are necessary to grant the proper functioning of seaports, including the implementation of state security controls and performing procedures for ships to call in, out and stay in ports. The powers of a harbour masters and harbour masters' offices in Ukraine which

are defined by the national and international laws, covers not just the leading role in controlling the safety of navigation in ports, but also the fulfillment of a wide range of state public services for the maritime transport. At the same time, significant innovations, which are being implemented recently in the public administration of the sea and river transport in Ukraine, often do not justify themselves, leaving the status quo unchanged or even worsening it, creating controversial, conflict precedents, which do not have unambiguous solution in the absence/insufficiency of systemic changes to the current legislation. This is precisely the situation concerning the redistribution of powers for the appointment of harbour masters and the release of officers of harbour masters' offices. The author notes that the current legislation of Ukraine does not contain a direct indication as to the organizational form for harbour masters and harbour masters' offices functioning. At the same time, the regulations contain certain rules for the delimitation of the functions to grant a port security and to supervise the respective security issues, however not determining the need for organizational separation between these institutions. The article states that the transitional situation in which two harbour masters in a number of Ukrainian ports are actually operating at the same time is unacceptable from the point of view of management and ensuring proper oversight of maritime safety. It is also important to protect labor rights of staff of harbour masters' offices while implementing the decisions of the Ministry of Infrastructure of Ukraine.

The key words: harbour master, harbour masters' office, the Maritime Administration, the Administration of seaports of Ukraine, safety of navigation.

Безпека, надійна та ефективна робота морських портів є важливим складником економічної, суспільної та політичної стабільності будь-якої прибережної держави. І це не є випадковим, адже порти – головні пункти сполучення для морського транспорту, “визнаними перевагами яких є швидкість, комфорт, безпека, а також можливості та здатності забезпечувати інтенсивний рух товарів і пасажирів за відносно низькими цінами” (Al-Eraqi, Adli, Khader, Barros, 2008, p. 597-598). В Україні, як і у багатьох інших прибережних державах [США (Code of Federal Regulations), Велика Британія (Queen's Harbour Master), Нідерланди (Harbour Master) тощо], нагляд за безпекою судноплавства у портах, надання дозволів на заходження та залишення їх меж тощо покладається на спеціальну посадову особу – капітана морського порту (*Harbour Master*) та очолювану ним службу – службу капітана морського порту (*Harbour Master's Office*). Їх адміністративно-правовий статус є чітко визначеним у національних законодавствах та міжнародних угодах через виконувани ними значні державницько-владні функції. При цьому, теоретичні правничі напрацювання у сфері, пов'язаній з адміністративно-правовим статусом, зокрема призначенням,

здійсненню функцій, звільненням капітанів морських портів України та співробітників їх служб, обмежуються лише окремими фрагментарними дослідженнями, що переважно стосуються контролю державою порту (Г. Дудар, С. Кузнецов, В. Лебедев, М. Мельников, А. Ніцевич) та загальних аспектів управління портами (Л. Валуєва, А. Дем'янченко, А. Мишко, І. Ненно, В. Попелюк, В. Рядінська тощо). Це зумовлює значну актуалізацію теоретико-прикладних розробок цієї сфери з приділенням особливої уваги здійснюваним останнім часом значним інституційним перетворенням у системі адміністрування морської та річкової галузі України, що у теперішніх умовах набувають широкого суспільного резонансу. Адже поряд із вагомими інноваціями, що мали б посприяти оновленню та відродженню галузі, проведені зміни часто не виправдовують себе, залишаючи незмінним *status quo* або навіть погіршуючи його, створюючи спірні, конфліктні прецеденти, що не мають однозначного вирішення в умовах відсутності/недостатності системних змін до діючого законодавства. Саме такою стала ситуація навколо перерозподілу повноважень на призначення капітанів морських портів України та вивільнення працівників служб капітанів портів, зокрема у Чорноморському морському порту Великої Одеси.

На початку необхідно пригадати, що відповідно до діючого українського законодавства, зокрема Кодексу торговельного мореплавства України (далі – КТМ України), до функцій капітана морського порту належать: 1) державний нагляд за дотриманням законодавства і правил мореплавства, а також міжнародних договорів України щодо мореплавства, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 2) розгляд справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень; 3) реєстрація суден у Державному судовому реєстрі України, Судновій книзі України і видача судових документів, якщо інше не передбачено законодавством; 4) видача документів, зазначених у статті 51 цього Кодексу [кваліфікаційні документи моряків]; 5) перевірка судових документів, дипломів і кваліфікаційних свідоцтв; 6) видача посвідчень моряка особам, які входять до складу судового екіпажу; 7) нагляд за дотриманням вимог щодо порядку заходження суден у морський порт і виходу з морського порту; 8) нагляд за дотриманням вимог щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища; 9) оформлення приходу суден у морський порт і виходу

з морського порту; 10) нагляд та контроль за підприємствами, що надають лоцманські послуги, і службою регулювання руху суден у межах акваторії морського порту; 11) нагляд та контроль за криговим проведенням суден на підходах до морського порту і в межах його акваторії; 12) видача дозволів на підняття майна, що затонуло в морі, а також на проведення будівельних робіт щодо гідротехнічних споруд у межах території та акваторії морського порту; 13) облік та розслідування аварійних морських подій; 14) керівництво службою капітана морського порту.

Відповідно до частин 1 та 2 ст. 79 КТМ України, розпорядження капітана морського порту з питань забезпечення безпеки мореплавства і порядку в морському порту, що належать до його компетенції, обов'язкові для всіх суден, юридичних і фізичних осіб, які перебувають в акваторії та на території цього морського порту. Розпорядження капітана морського порту може бути скасовано центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, або адміністративним судом у порядку, встановленому законодавством. Також статтями 90 та 91 КТМ України передбачено необхідність контрольного огляду судна перед виходом у море та підстави заборони капітаном морського порту на вихід судна з морського порту, що здійснюються з метою забезпечення безпеки мореплавства.

Положенням про капітана морського порту та службу капітана морського порту, затвердженим Наказом Міністерства інфраструктури України від 27.03.2013 р. № 190, передбачене право капітана морського порту відмовити у видачі дозволу на вихід з порту у разі: 1) непридатності судна до плавання, порушення вимог щодо його завантаження, постачання, комплектування екіпажу та наявності інших недоліків, що становлять загрозу безпеці плавання або здоров'ю людей, які перебувають на судні, або загрозу заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу; 2) порушення вимог до судових документів; 3) несплати встановлених зборів, штрафів та інших передбачених законодавством платежів; 4) прийняття відповідного рішення уповноваженими законодавством органами державної влади (пп. 3.1.1).

Отже, сфера повноважень капітана морського порту України свідчить не лише про його провідну роль у контролі за безпекою мореплавства у порту (яка, звісно, є головною), а й про виконання широкого спектра державних публічних сервісів на морському транспорті.

Зазначене обумовлює також й визначення у діючому законодавстві суворих вимог до кандидатів на зайняття цієї посади. Так, відповідно до Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту, на посаду капітана морського порту призначається особа з повною вищою освітою відповідного напрямку підготовки, яка має диплом капітана судна валовою місткістю від 3000 т і більше або капітана далекого плавання та стаж роботи на посаді капітана судна не менше 5 років або стаж роботи на посаді капітана судна не менше 3 років та 2 роки на посаді заступника капітана морського порту (п. 1.4). Згідно з п. 1.5 цього Положення, на посаду заступника капітана морського порту призначається особа з повною вищою освітою відповідного напрямку підготовки, яка має диплом капітана судна або капітана далекого плавання та стаж роботи на посаді капітана судна не менше 3 років (п. 1.6). Згідно з п.п. 1.1 та 1.2 цього Положення, капітан морського порту очолює службу капітана морського порту.

Ілюстративно сервісний напрям діяльності капітана порту та очолюваної ним служби визначений у Порядку оформлення приходу суден у морський порт, надання дозволу на вихід суден у море та оформлення виходу суден із морського порту, затвердженому Наказом Міністерства інфраструктури України 27.06.2013 р. № 430. Цим Порядком визначено, що портові власті – це адміністрація порту, що є відповідальною за ефективну експлуатацію порту, ведення господарської діяльності, організацію та забезпечення безпеки мореплавства в акваторії порту, та капітан морського порту (служба капітана морського порту), що здійснює нагляд (контроль) за безпекою мореплавства (п. 1.2.). Пунктом 2.2. цього Порядку визначено, що служба капітана морського порту приймає безпосередню участь у оформленні приходу судна в морський порт: “1) до початку навантажувально-розвантажувальних операцій усі судна, що прибули до порту, оглядаються уповноваженими особами Служби (крім суден, відносно яких застосовується вільна практика) для встановлення факту відсутності в останньому рейсі таких порушень:...; 2) у разі виявлення порушень правил безпеки руху, перевезення пасажирів і вантажів, експлуатації судна та інших правопорушень з боку екіпажу судна, капітаном морського порту та Морською адміністрацією в межах компетенції вживаються заходи, передбачені чинним законодавством; 3) прихід судна в порт оформлюється капітаном морського порту не більше ніж через 6 годин з моменту приходу судна за умови виконання

прикордонних, митних, санітарних і карантинних процедур в установленому законодавством порядку та відвідування судна уповноваженою особою Служби;... 9) уповноважена особа Служби реєструє прихід кожного судна в Журналі реєстрації приходу суден. Чергові працівники Служби, які уповноважені вносити записи до зазначеного Журналу, забезпечують достовірність і своєчасність таких записів, ведення та зберігання цього Журналу. Прихід суден, що плавають під Державним Прапором України, підтверджується штампом приходу, який проставляється на судновій ролі, що повертається капітану судна. Журнали реєстрації приходу суден мають бути прошиті, пронумеровані та скріплені печаткою капітана морського порту. Після внесення останнього запису Журнали реєстрації приходу суден зберігаються в Службі протягом 5 років.”.

Відповідно до п. 3.3 цього ж Порядку, уповноважена особа Служби під час оформлення виходу суден має перевіряти правильність введення інформації до суднового обладнання АІС, пов'язаної з рейсом, звіряючи дані з фактичним станом завантаження судна, відповідність інформації щодо рейсу, відображати результати перевірки суднової АІС (п. 6.3 Рекомендацій з експлуатаційних вимог до універсальної суднової системи АІС, прийнятих резолюцією MSC.74(69) Комітету з безпеки на морі Міжнародної морської організації від 12 травня 1998 року). Також додатково підтверджується, що вихід судна з порту без дозволу капітана морського порту забороняється (п. 3.4). А згідно з п. 4.2 Порядку, вихід судна оформляється протягом 2-3 годин до виходу судна з порту після виконання необхідних процедур портовими властями та контролюючими органами, після завершення завантаження і закріплення вантажу. При оформленні виходу судна на ньому обов'язково має бути присутня уповноважена особа Служби.

Крім того, Правилами контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України № 545 від 17.07.2003 р., встановлено, що контроль за дотриманням на суднах, які заходять у морські порти України, правил мореплавства та вимог міжнародних договорів України з безпеки судноплавства та визначення готовності суден до виходу в море здійснюють посадова особа Морської адміністрації, Держрибагентства України або служби капітана морського порту України, яка має відповідну кваліфікацію. Державними інспекторами є: інспектор контролю державою порту; інспектор служби капітана морського порту;

інспектор держави прапора (п. 1.4). З метою забезпечення безпеки мореплавства та запобігання забрудненню із суден усі судна, що перебувають у морських портах України, підлягають обов'язковому контролю інспектора служби капітана морського порту (п. 1.5). При цьому, окремі обов'язки з оформлення суден покладені безпосередньо на працівників Служби (у т. ч. чергових працівників, що може забезпечувати оформлення суден у будь-який час доби).

Упродовж 2013–2018 рр. капітан порту та служба капітана морського порту діяли у складі адміністрації морських портів України (далі – АМПУ).

Державне підприємство “Адміністрація морських портів України” було утворено відповідно до Закону України “Про морські порти України” від 12 травня 2012 р. № 4709-VI (далі – Закон “Про морські порти”). Згідно з ч. 1 ст. 1. Закону “Про морські порти”, *адміністрація морських портів України – державне підприємство, утворене відповідно до законодавства, 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 (адміністрація морського порту).*

Слід зазначити, що ст. 14 Закону “Про морські порти” передбачає розподіл функцій щодо забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою мореплавства: *“Нагляд за мореплаванням у морському порту здійснюється капітаном морського порту, який очолює службу капітана морського порту (ч. 2 ст. 14); ... безпека мореплавання в акваторії морського порту забезпечується адміністрацією морських портів України, власниками морських терміналів і гідротехнічних споруд, судновласниками, іншими суб'єктами господарювання...”* (ч. 4 ст. 14).

Безпосередньо повноваження, порядок призначення та інші питання щодо функціонування капітана морського порту, служби капітана морського порту визначаються КТМ України (ч. 3. ст. 14 Закону “Про морські порти”).

Аналогічним чином, щодо розподілу функцій між забезпеченням безпеки мореплавства та наглядом за такою безпекою, сформульовані і норми КТМ України, згідно з якими, *організація та забезпечення безпеки мореплавання у морському порту покладаються на адміністрацію морських портів України* (ч. 1. ст. 74 КТМ України).

Державний нагляд за безпекою мореплавства у морському порту, на підходах до нього та в суміжних акваторіях здійснюється капітаном морського порту (ч. 1 ст. 75 КТМ України).

При цьому згідно з ч. 3 ст. 75 КТМ України, *капітан морського порту та служба капітана морського порту діють на підставі положення, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту.*

Наразі центральним органом виконавчої влади, вказаним у ч. 3 ст. 75 КТМ України, є Міністерство інфраструктури України відповідно до п. 1 Положення про Міністерство інфраструктури України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460.

Державна служба морського та річкового транспорту України (Морська адміністрація) була утворена згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2017 р. № 1095 та є центральним органом виконавчої влади, *“діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства... безпеки на морському та річковому транспорті...”*. Відповідні функції щодо нагляду за безпекою мореплавства передбачені п. 4 Положення про Державну службу морського та річкового транспорту України, затвердженого вищезазначеною Постановою №1095.

Фактична діяльність Морської адміністрації, як і набуття чинності відповідним Положенням відбулося 22 серпня 2018 р. згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 621-р *“Питання Державної служби морського та річкового транспорту”*.

Міністерство інфраструктури України своїм Наказом від 06.08.2018 р. № 354 (п. 33) внесло зміни до Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту, згідно з якими, слова *“Укртрансбезпека”*, *“адміністрація морських портів”* у всіх відмінках було замінено словами *“Морська адміністрація”* у відповідних відмінках.

Тим самим було здійснено переведення капітанів морських портів та служб капітанів морських портів до складу Морської адміністрації (п. 1.1 Положення).

На цих підставах підрозділом Державного підприємства “Адміністрація морських портів” ІФ ДП “АМПУ” (Адміністрація Іллічівського МП) було видано наказ щодо ліквідації структурних підрозділів “Служба капітана морського порту”.

У той же час у деяких морських портах склалася ситуація, в якій з одного боку залишилися і капітан морського порту, який діє у складі АМПУ, і призначено нового капітану морського порту, який діє у складі Морської адміністрації. Так, наприклад, згідно з інформацією Морської адміністрації (Призначення капітанів морських портів – логічний результат завершення конкурсів на заміщення вакантних посад капітанів морських портів України з дотриманням принципів забезпечення рівного доступу, політичної неупередженості, законності, прозорості, доброчесності) вже діє новопризначений капітан Одеського морського порту, а згідно з інформацією Адміністрації Одеського морського порту ці функції продовжує виконувати співробітник відповідного держпідприємства (Служба капітана порту).

Таким чином, діюче законодавство України (Закон “Про морські порти”, КТМ України) не містить прямої вказівки щодо організаційної форми діяльності капітана морського порту та служби капітана морського порту. Разом з тим, зазначені нормативно-правові акти містять вказівку на розмежування функцій щодо забезпечення безпеки мореплавства у портах (АМПУ) та наглядом за такою безпекою (Служба капітана морського порту), хоча і не містять вказівки на необхідність організаційного розмежування цих установ. Призначення капітана морського порту, прийняття положення про капітана та службу капітана морського порту, внесення змін до такого положення належить до компетенції Міністерства інфраструктури України. Тож, приймаючи рішення про передавання служби капітана морського порту до складу Морської адміністрації, Міністерство діяло у рамках своїх повноважень.

При цьому, висновки щодо обґрунтованості рішення Міністерства інфраструктури України щодо передавання служби капітана морського порту до складу Морської адміністрації, а також щодо додержання належної процедури прийняття такого рішення наразі зробити неможливо. У нормативно-правових актах не міститься процедури виконання рішення про передавання служби капітана морського порту зі складу АМПУ до складу Морської адміністрації. При цьому слід враховувати, що АМПУ є державним підприємством, тоді як

Морська адміністрація – центральним органом виконавчої влади, що значно ускладнює таку процедуру. Ситуація, за якої в одному морському порту фактично діють два капітани морського порту є неприпустимою з точки зору організації управління та забезпечення належного нагляду за безпекою мореплавства. Важливим є дотримання трудових прав капітанів портів та співробітників служб капітанів морських портів при реалізації рішень Міністерства інфраструктури України.

Маємо відзначити достатньо виражену позицію з досліджуваного питання, яку було висловлено Асоціацією портів України “УКРПОРТ” (Позиция Ассоциации портов Украины “УКРПОРТ” по вопросу работы служб капитанов морских портов поддержана представителями морской общественности Украины) на нараді у Департаменті реформування і функціонування морського та річкового транспорту Міністерства інфраструктури України, що відбулася 24 січня поточного року. Так, фахівці Асоціації портів України “Укрпорт” упевнені, що капітани морських портів (*Harbor Master*) та підпорядковані їм служби повинні працювати у портах (АМПУ), а у складі галузевого центрального органу виконавчої влади – Державній службі морського та річкового транспорту України (Морській адміністрації України) повинна функціонувати “Інспекція державного портового нагляду” і посадові особи – державні інспектори портового нагляду (*Port State Control*). Такий стан, на переконання фахівців галузі, цілком відповідає вимогам нормативних документів Міжнародної морської організації (*International Maritime Organization, IMO*), Меморандуму про взаєморозуміння щодо контролю державою порту у Чорноморському регіоні 2000 р. та міжнародній морській практиці. Більше того, таке розмежування функцій і повноважень забезпечення та державного нагляду (контролю) у сфері безпеки судноплавства у портах завершило б тривалу колізію, яка була закріплена КТМ України як спадщина від КТМ СРСР, і яка, на жаль, всупереч міжнародним нормам надалі також було продубльовано у всіх галузевих нормативних документах і нормативно-правових актах України та поклала на капітана морського порту – у міжнародній практиці (*Harbor Master*) представника портової влади (*Port Authority*) одночасно всі функції із забезпечення безпеки мореплавства та державного нагляду (контролю) – *Port State Control* у портах. Також на нараді було акцентовано увагу на необхідності припинення дії п. 33 Наказу Міністерства інфра-

структури України від 06.08.2018 р. № 354, яким було внесено зміни до Положення про капітана морського порту і службу капітана морського порту, затвердженого Наказом від 27.03.2013 р. № 190, і, тим самим, залишення без змін норму цього Положення у такій редакції: “Капітан морського порту очолює службу капітана морського порту, яка входить до складу адміністрації морських портів України”. Крім того, було запропоновано внесення змін до норм КТМ України, якими визначено правовий статус капітанів морських портів і органів державного портового нагляду, функцій, повноважень і підпорядкованості структур, які здійснюють ці обов’язки з урахуванням їх розподілу між Морською адміністрацією України та Адміністрацією морських портів України. А перед цим – у режимі взаємодії Морської адміністрації та Адміністрації морських портів під керівництвом Міністерства інфраструктури – опрацювати і реалізувати покрокову процедуру (дорожню карту) реформування системи безпеки мореплавства у портах України з урахуванням всіх соціальних, виробничих, професійних та інших аспектів.

Крім того, існують і спроби оскарження результатів проведених у 2018 р. Морською адміністрацією конкурсів на посади капітанів морських портів. Зокрема, у грудні 2018 року відповідний позов було подано громадською організацією “Асоціація “Морська палата України”. Адміністративний позов був поданий до Окружного адміністративного суду міста Києва, відповідачами є Морська адміністрація та Міністерство інфраструктури. В обґрунтуванні позивач вказує, що дії Морської адміністрації про проведення конкурсу суперечать ст.ст. 75, 77 КТМ України та ст. 13 Закону “Про морські порти”, згідно з якими капітани морських портів призначаються на посаду і звільняються центральним органом влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту, за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті. “Призначення капітанів морських портів – це повноваження Міністерства інфраструктури. Отже, Мінінфраструктури повинно проводити конкурс на зайняття вакантних посад капітанів морських портів. (...) Дії Морської адміністрації з проведення конкурсів є протиправними, оскільки не передбачені нормами чинного законодавства України”, – наголошується у заяві (Морська палата України оскаржила призначення капітанів морпортів).

Також Асоціацією було звернено увагу на те, що умови оголошених Морською адміністрацією конкурсів не відповідають вимогам законодавства щодо забезпечення безпеки мореплавства. Зокрема, у пункті про досвід роботи у конкурсних вимогах було зазначено лише два роки, тоді як згідно з Наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 р. №545 “Про затвердження Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства” (редакція діє з 11.09.2018 р.), капітаном порту може бути особа зі стажем роботи капітаном судна не менше п’яти років або не менше трьох років на посаді капітана судна і двох років на посаді заступника капітана морського порту. “Крім того, вимоги щодо професійних знань є очевидно недостатніми для виконання функцій капітана морського порту. Так, за вимогами Морської адміністрації, спеціальні знання капітана порту повинні включати тільки 2 кодекси, 2 закони та 1 підзаконний акт. Такі вимоги явно недостатні і не відповідають вимогам ст.ст. 78-91 КТМ України і обсягу повноважень і відповідальності капітанів морських портів. (...) Очевидно, що для виконання покладених на капітанів морських портів функцій нагляду за безпекою мореплавства, вимоги до професійних знань повинні бути набагато більш розширеними і включати знання цілого ряду міжнародних конвенцій, кодексів, резолюцій та інших інструментів ІМО, галузевих нормативно-правових актів, що стосуються безпеки судноплавства, оглядів українських та іноземних суден, дипломування моряків, лоцманської проводки суден і т.д.” – йдеться у документі. У своєму позові Морська палата України вимагає від Міністерства інфраструктури утриматися від призначення на посади переможців кадрових конкурсів, проведених з порушенням вимог чинного законодавства (Морська палата України оскаржила в суді призначення капітанів морпортів Морською адміністрацією).

Але на наш погляд, найбільш конструктивним підходом є розділення даної проблеми на два аспекти. Перший, який стосується визначення шляхів та способів розбудови організаційної структури служб капітанів портів, – слід залишити в якості предмету фахової дискусії щодо обґрунтованості та доцільності рішень, прийнятих Міністерством інфраструктури. Другий, найбільш актуальний на сьогодні, полягає у вирішенні питання забезпечення належного виконання функцій служб капітанів портів у тих умовах, що склалися. І саме він потребував швидких та рішучих дій. Адже від цього

залежить і належний рівень безпеки мореплавства, і захист прав та законних інтересів громадян, і виконання міжнародних зобов'язань України.

З цією метою автором було подано депутатський запит щодо перевірки правомірності та доцільності ліквідації підрозділів служби капітанів морських портів України (Депутатський запит № 11/10-18 від 8 лютого 2019 року щодо перевірки правомірності та доцільності ліквідації підрозділів “Служба капітанів морських портів України”). У рамках відповідного запиту було поставлено три запитання:

- 1) надати роз'яснення щодо правомірності та доцільності ліквідації підрозділів служби капітанів морських портів України;
- 2) вжити заходів щодо врегулювання процедури виконання рішення про передавання служби капітана морського порту зі складу Адміністрації морських портів України до складу Морської адміністрації;
- 3) розглянути питання в межах компетенції щодо збереження належного функціонування служби капітанів морських портів України.

У результаті Міністерством інфраструктури було підтверджено повноваження ДП “Адміністрація морських портів України” щодо забезпечення функціонування служб капітанів морських портів до остаточного врегулювання питання щодо фактичної готовності Морської адміністрації до здійснення нагляду (контролю) за безпекою судноплавства у морських портах для виключення будь-яких затримань при оформленні приходу та виходу суден до або з морського порту. Також Мінінфраструктури було повідомлено, що з метою приведення діяльності капітанів морських портів та їх служб у відповідність до вимог законодавства та недопущення порушень норм законодавства щодо розмежування функцій державного нагляду (контролю) та адміністративних функцій забезпечення безпеки наразі триває підготовка відповідних змін до Положення про капітана морського порту. Водночас з огляду на те, що організаційно-штатні заходи ДП “Адміністрація морських портів України” ще не завершено, служби капітанів морських портів фактично досі функціонують у складі вказаного підприємства. Повноцінне ж функціонування служб капітанів морських портів у складі Морської адміністрації та набрання чинності новою редакцією Положення про капітана морського порту шляхом видання відповідного наказу Мінінфраструктури забезпечить можливість і

правові підстави для належного виконання Морською адміністрацією функцій щодо здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою в морських портах (Министерство инфраструктуры ответило на запрос Нардепа: безопасность судоходства контролирует ГП “АМПУ” до окончательного решения остальных вопросов).

Таким чином, визначення на державному рівні питань про перерозподіл повноважень та сфер державного адміністрування відносин у морських портах України, зокрема, у сфері забезпечення безпеки мореплавства та діяльності капітанів портів і служб капітанів портів, окреслює необхідність приведення існуючої організаційної структури у відповідність до норм оновленого законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

Депутатський запит № 11/10-18 від 8 лютого 2019 року щодо перевірки правомірності та доцільності ліквідації підрозділів “Служба капітанів морських портів України” (Народний депутат України С.В. Ківалов). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcadr41D?kodzap=57882&koddep=2320>>

Закон про морські порти України 2012 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 45, 1729.

Кодекс торговельного мореплавства України, 1995 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 47-52, 349.

Меморандум про взаєморозуміння щодо контролю державою порту у Чорноморському регіоні 2000 (Україна, Болгарія, Грузія, Румунія, РФ, Туреччина). *Офіційний вісник України*, 2010, 96, 104, 3428.

Министерство инфраструктуры ответило на запрос Нардепа: безопасность судоходства контролирует ГП “АМПУ” до окончательного решения остальных вопросов. *Сайт Морской палаты Украины*. <<https://mpu.in.ua/index.php/ru/news/mpu-news/item/243-ministerstvo-infrastruktury-otvetilo-na-zapros-nardepa-bezopasnost-sudokhodstva-kontroliruet-gp-ampu-do-okonchatelnogo-resheniya-ostalnykh-voprosov>>

Морська палата України оскаржила в суді призначення капітанів морпортів Морською адміністрацією. *Black Sea News*. <<https://www.blackseanews.net/read/147922>>

Морська палата України оскаржила призначення капітанів морпортів. *Сайт Асоціації міжнародних експедиторів України*. <<http://www.ameu.org.ua/news/3379-morska-palata-ukrajini-oskarzhila-priznachennya-kapitaniv-morportiv>>

Наказ про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства транспорту України, Міністерства транспорту та зв'язку України та Міністерства інфраструктури України 2018 (Міністерство інфраструктури України). *Офіційний вісник України*, 69, 109, 2347.

Наказ про затвердження Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту 2013 (Міністерство інфраструктури України). *Офіційний вісник України*, 36, 182, 1284.

Наказ про затвердження Порядку оформлення приходу суден у морський порт, надання дозволу на вихід суден у море та оформлення виходу суден із морського порту 2013 (Міністерство інфраструктури України). *Офіційний вісник України*, 76, 576, 2857.

Наказ про затвердження Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства 2003 (Міністерство транспорту України). *Офіційний вісник України*, 2004, 13, 204, 915.

Позиция Ассоциации портов Украины “УКРПОРТ” по вопросу работы служб капитанов морских портов поддержана представителями морской общественности Украины. *Официальный сайт Ассоциации портов Украины*. <<http://ukrport.org.ua/>позиция-ассоциации-портов-украины-у-4/?fbclid=IwAR3TiDV0oRwnI7RCZgQgJwcn5wZ9f5WH-o2zN1XI0se8CqlNhZ0_zfjceJw>

Постанова про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України 2015 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний вісник України*, 54, 82, 1755.

Постанова про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України 2017 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний вісник України*, 2018, 10, 10, 357.

Призначення капітанів морських портів – логічний результат завершення конкурсів на заміщення вакантних посад капітанів морських портів України з дотриманням принципів забезпечення рівного доступу, політичної неупередженості, законності, прозорості, доброчесності. *Офіційний сайт Державної служби морського та річкового транспорту України*. <<https://marad.gov.ua/news16012019/>>

Розпорядження про питання Державної служби морського та річкового транспорту 2018 (Кабінет Міністрів України). *Урядовий кур'єр*, 2018, вересень, 13. 171.

Служба капітана порту. *Офіційний сайт Адміністрації Одеського морського порту*. <<http://www.port.odessa.ua/ua/poslugi/sluzhba-kapitana-portu>>

Al-Eraqi, A.S., Adli, M., Khader, A.T., Barros, C.P. (2008). Efficiency of Middle Eastern and East African Seaports: Application of DEA Using Window Analysis. *European Journal of Scientific Research*, 23, 4, 597-612. <https://www.researchgate.net/publication/230554337_Efficiency_of_Middle_Eastern_and_East_African_Seaports_Application_of_DEA_Using_Window_Analysis>

Code of Federal Regulations (CFR). *Cornell Law School*. <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/33/1.01-30>>

Harbour Master. *Site of the Port of Rotterdam*. <<https://www.portofrotterdam.com/en/port-authority/about-the-port-authority/organisation/our-organisation/harbour-master>>

Queen's Harbour Master. *GOV.UK*. <<https://www.gov.uk/government/organisations/queens-harbour-master>>

Resolution MSC.74(69) Adoption of new and amended performance standards 1998 (International Maritime Organization). *Official web-site of International Maritime Organization*. <[http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/ Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MS C.74\(69\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/ Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MS C.74(69).pdf)>

REFERENCES

Al-Eraqi, A.S., Adli, M., Khader, A.T., Barros, C.P. (2008). Efficiency of Middle Eastern and East African Seaports: Application of DEA Using Window Analysis. *European Journal of Scientific Research*, 23, 4, 597-612. Retrieved from: https://www.researchgate.net/publication/230554337_Efficiency_of_Middle_Eastern_and_East_African_Seaports_Application_of_DEA_Using_Window_Analysis

Code of Federal Regulations (CFR). *Cornell Law School*. Retrieved from: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/33/1.01-30>

Deputatskyi zapyt № 11/10-18 vid 8 liutoho 2019 roku shchodo perevirky pravomirnosti ta doitsilnosti likvidatsii pidrozdiliv "Sluzhba kapitaniv morskyykh portiv Ukrainy" (Narodnyi deputat Ukrainy S.V. Kivalov) [The Deputy request No. 11/10-18 dated February 8, 2019, regarding verification of the legality and expediency of liquidation of the units of the "Service of Captains of Seaports of Ukraine" (People's Deputy of Ukraine S.V. Kivalov)]. *Ofitsiynyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcadr41D?kodzap=57882&koddep=2320> [in Ukrainian].

Harbour Master. *Site of the Port of Rotterdam*. Retrieved from: <https://www.portofrotterdam.com/en/port-authority/about-the-port-authority/organisation/our-organisation/harbour-master>

Kodeks torhovelnoho moreplavstva Ukrainy 1995 (Verkhovna Rada Ukrainy). [Code of Commercial Seafaring of Ukraine 1995 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [Statements of the Verkhovna Rada of Ukraine], 47-52, 349. [in Ukrainian].

Memorandum pro vzaiemorozuminnia shchodo kontroliu derzhavoiu portu u Chornomorskomu rehioni 2000 (Ukraine, Bolhariia, Hruziiia, Rumuniia, RF, Turechchyna). [The Memorandum of mutual Understanding on Port State Control in the Black Sea Region 2000 (Ukraine, Bulgaria, Georgia, Romania, Russian Federation, Turkey)]. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 2010, 96, 104, 3428. [in Ukrainian].

Ministerstvo infrastruktury otvetilo na zapros Nardepa: bezopasnost' sudohodstva kontroliruet GP "AMPU" do okonchatel'nogo resheniya ostal'nykh voprosov [The Ministry of Infrastructure has responded to the request of the People's Deputy: the safety of shipping is controlled by the State Enterprise "AMPU" until the final resolution of the remaining issues]. *Sajt Morskoj palaty Ukrainy*. [Site of the Maritime Chamber of Ukraine]. Retrieved from: <https://mpu.in.ua/index.php/ru/news/mpu-news/item/243-ministerstvo-infrastruktury-otvetilo-na-zapros-nardepa-bezopasnost-sudokhodstva-kontroliruet-gp-ampu-do-okonchatelnogo-resheniya-ostalnykh-voprosov> [in Russian].

Morska palata Ukrainy oskarzhyla pryznachennia kapitaniv morportiv [The Maritime Chamber of Ukraine appealed against the appointment of the captains of maritime ports]. *Sait Asotsiatsii mizhnarodnykh ekspedytoriv Ukrainy*. [Site of the Association of International Forwarders of Ukraine]. Retrieved from: <http://www.ameu.org.ua/news/3379-morska-palata-ukrajini-oskarzhila-priznachennya-kapitaniv-morportiv> [in Ukrainian].

Morska palata Ukrainy oskarzhyla v sudi pryznachennia kapitaniv morportiv Morskoiu administratsiieiu [The Maritime Chamber of Ukraine appealed to the Maritime Administration in the court of the appointment of Marine Captains]. *Black Sea News*. Retrieved from: <https://www.blackseanews.net/read/147922> [in Ukrainian].

Nakaz pro zatverdzhennia Polozhennia pro kapitana morskoho portu ta sluzhbu kapitana morskoho portu 2013 (Ministerstvo infrastruktury Ukrainy). [The Order on Approval of the Regulations on the Captain of the Seaport and the Captain of the Seaport 2013 (Ministry of Infrastructure of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 36, 182, 1284. [in Ukrainian].

Nakaz pro zatverdzhennia Poriadku oformlennia prykhodu suden u morskyy port, nadання дозволу на vykhid suden u more ta oformlennia vykhodu suden iz morskoho portu 2013 (Ministerstvo infrastruktury Ukrainy) [The Order on approval of the Procedure for registration of ships' arrival in a seaport, granting permission to leave ships at sea and issuing of ships from the port of 2013 (Ministry of Infrastructure of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 76, 576, 2857. [in Ukrainian].

Nakaz pro zatverdzhennia Pravyl kontroliu suden z metoiu zabezpechennia bezpeky moreplavstva 2003 (Ministerstvo transportu Ukrainy). [The Order on approval of the Rules for the control of ships in order to ensure the safety of navigation 2003 (Ministry of Transport of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 2004, 13, 204, 915. [in Ukrainian].

Nakaz pro zatverdzhennia Zmin do deiakyykh normatyvno-pravovykh aktiv Ministerstva transportu Ukrainy, Ministerstva transportu ta zviazku Ukrainy ta Ministerstva infrastruktury Ukrainy 2018 (Ministerstvo infrastruktury Ukrainy) [The Order for approval Amendments to certain regulatory acts of the Ministry of Transport of Ukraine, the Ministry of Transport and Communications of Ukraine and the Ministry of Infrastructure of Ukraine 2018 (Ministry of Infrastructure of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 69, 109, 2347. [in Ukrainian].

Postanova pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo infrastruktury Ukrainy 2015 (Kabinet Ministriv Ukrainy). [The Resolution on Approval of the Regulation on the Ministry of Infrastructure of Ukraine 2015 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 54, 82, 1755. [in Ukrainian].

Postanova pro utvorennia Derzhavnoi sluzhby morskoho ta richkovoho transportu Ukrainy 2017 (Kabinet Ministriv Ukrainy). [The Resolution on the establishment of the State Service for Marine and River Transport of Ukraine 2017 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 2018, 10, 10, 357. [in Ukrainian].

Позиція Асоціації портів України “UKRPORT” по вступу роботи служб капітанів морських портів поддєржана представитєлями морської обшхєствєнности України [The position of the Association of ports of Ukraine “UKRPORT” on the work of services of captains of seaports was supported by representatives of the marine public of Ukraine]. *Oficial’nyj sait Asociacii portov Ukrainy*. [Official site of the Association of ports of Ukraine]. Retrieved from: http://ukrport.org.ua/позиция-ассоциации-портов-украины-у-4/?fbclid=IwAR3TiDV0oRwnI7RCZgQgjcN5wZ9f5WH-o2zN1XI0se8CqINhZ0_zfjceJw [in Russian].

Przynachennia kapitaniv morskykh portiv – lohichnyi rezultat zavershennia konkursiv na zamishchennia vakantnykh posad kapitaniv morskykh portiv Ukrainy z dotrymanniam pryntsyviv zabezpechennia rivnogo dostupu, politychnoi neuperedzhenosti, zakonnosti, prorozosti, dobrochesnosti [The appointment of seaport captains is the logical result of the completion of competitions for the filling of vacant positions of captains of seaports of Ukraine, observing the principles of equal access, political impartiality, legality, transparency and integrity]. *Ofitsiyni sait Derzhavnoi sluzhby morskoho ta richkovoho transportu Ukrainy* [The official site of the State Service for Marine and River Transport of Ukraine]. Retrieved from: <https://marad.gov.ua/news16012019/> [in Ukrainian].

Queen’s Harbour Master. *GOV.UK*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/organisations/queens-harbour-master>

Resolution MSC.74(69) Adoption of new and amended performance standards 1998 (International Maritime Organization). *Official web-site of International Maritime Organization*. Retrieved from: [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MS.74\(69\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MS.74(69).pdf)

Rozporiadzhennia pro pytannia Derzhavnoi sluzhby morskoho ta richkovoho transportu 2018 (Kabinet Ministriv Ukrainy). [The Ordinance on the State Service for Marine and River Transport 2018 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Uriadovyi kurier* [The Government Courier], 2018, veresen [september], 13. 171. [in Ukrainian].

Sluzhba kapitana portu [Harbor Master’s Service]. *Ofitsiyni sait Administratsii Odeskoho morskoho portu* [The Official site of the Administration of the Odessa seaport]. Retrieved from: <http://www.port.odessa.ua/ua/poslugi/sluzhba-kapitana-portu> [in Ukrainian].

Zakon pro morski porty Ukrainy 2012 (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Ukrainian Seaports 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 45, 1729. [in Ukrainian].

АНОТАЦІЯ

Ківалов С. В. Капітани та служби капітанів морських портів України: законодавча та інституційна криза. – Стаття.

Виконання своїх обов’язків капітанами морських портів України та очолюваними ними службами передбачене чинним законодавством і міжнародними угодами. Їх діяльність є необхідною для забезпечення належного функціонування морського порту, у т. ч. для здійснення державного нагляду за безпекою у

морському порту, виконання належним чином процедур прибуття, перебування і відбуття суден, що беруть участь у міжнародному судноплаванні тощо. Сфера повноважень капітана та служби капітана морського порту України, визначена національним законодавством та міжнародними угодами, свідчить не лише про його провідну роль у контролі за безпекою мореплавства у порту, а й про виконання широкого спектра державних публічних сервісів на морському транспорті. Автор відзначає, що діюче законодавство України не містить прямої вказівки щодо організаційної форми діяльності капітана морського порту та служби капітана морського порту. Разом з тим, нормативно-правові акти містять вказівку на розмежування функцій щодо забезпечення безпеки мореплавства у портах та наглядом за такою безпекою, хоча і не містять вказівки на необхідність організаційного розмежування цих установ. У статті наголошується, що ситуація, за якої в одному морському порту фактично діють два капітани морського порту є неприпустимою з точки зору організації управління та забезпечення належного нагляду за безпекою мореплавства. Зауважується про важливість дотримання трудових прав капітанів портів та співробітників служб капітанів морських портів при реалізації рішень Міністерства інфраструктури України.

Ключові слова: капітан порту, служба капітана порту, Морська адміністрація, Адміністрація морських портів України, безпека мореплавства.

АННОТАЦІЯ

Кивалов С. В. Капітани і служби капітанів морських портів України: законодавельний і інституціональний кризис. – Стаття.

Исполнение своих обязанностей капитанами морских портов Украины и возглавляемыми ими службами предусмотрено действующим законодательством и международными соглашениями. Их деятельность необходима для обеспечения надлежащего функционирования морского порта, в т. ч. для осуществления государственного надзора за безопасностью в морском порту, надлежащего выполнения процедур прибытия, пребывания и отбытия судов, участвующих в международном судоходстве и др. Сфера полномочий капитана и службы капитана морского порта Украины, определенная национальным законодательством и международными соглашениями, свидетельствует не только о его ведущей роли в контроле за безопасностью мореплавания в порту, но и о выполнении широкого спектра государственных публичных сервисов на морском транспорте. Автор отмечает, что действующее законодательство Украины не содержит прямого указания на организационную форму деятельности капитана морского порта и службы капитана морского порта. Вместе с тем, нормативно-правовые акты содержат указание на разграничение функций по обеспечению безопасности мореплавания в портах и надзором за такой безопасностью, хотя и не содержат указания на необходимость организационного разграничения этих учреждений. В статье делается акцент на том, что ситуа-

ция, при которой в одном морском порту фактически действуют два капитана морского порта недопустима с точки зрения организации управления и обеспечения надлежащего надзора за безопасностью мореплавания. Отмечается важность соблюдения трудовых прав капитанов портов и сотрудников служб капитанов морских портов при реализации решений Министерства инфраструктуры Украины.

Ключевые слова: капитан порта, служба капитана порта, Морская администрация, Администрация морских портов Украины, безопасность мореплавания.

