

ції даного органу (посадової особи) і спрямована на реалізацію задач і функцій виконавчої влади, як особливого виду державної діяльності” [1, ст. 137].

Щодо класифікації контрольної діяльності — в юридичній теорії та практиці її прийнято класифікувати за видами. *Вибір критерію класифікації багатий в чому залежить від потреб практики.* Саме тому відомо досить багато класифікацій контрольної діяльності. Наприклад, Колпаков В. К. і Кузьменко О. В. виділяють більше *шести класифікацій видів контролю.* Ось деякі з них: 1) в залежності від адміністративно-правової компетенції суб’єкта, який його здійснює: загальний, відомчий, надвідомчий; 2) в залежності від призначення контролю виділяють: загальний, який охоплює всі напрями діяльності суб’єкта, що контролюється і цільовий — контроль окремого напрямку роботи; та інші [2, ст. 526].

Структура органів виконавчої влади на водному транспорті

Розглянемо структуру органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у сфері торгівельного мореплавання на морському транспорті та їхній контрольний-наглядовий повноваження.

Так, адміністрація **I-го рівня** — це Кабінет Міністрів України, який здійснює внутрішню і зовнішню політику в галузі торгівельного мореплавання. **II-й рівень**, згідно з ст. 10 Кодексу торгового мореплавання (далі КТМ) України, покладено на Міністерство транспорту і далі **III-й рівень** — це структура управління водним транспортом, яка не є цілісною бо збудована за схемою функціонального управління і не взаємодіє з органом управління — галуззю. Вона складається з органу державного управління водним транспортом — це Державний департамент морського і річкового транспорту (далі — Укрморрічфлот) і таких наглядових органів: 1) Головна державна інспекція України з безпеки судноплавства; 2) Інспекція головного державного реєстратора флоту; 3) Реєстр судноплавства України; 4) Інспекція з питань підготовки і дипломування моряків; 5) інші державні органи (служби).

Розглянемо функції деяких з органів **III-го рівня**, на наш вибір.

На рівні Державного департаменту морського і річкового транспорту здійснюється нагляд за неухильним дотриманням законодавства України й міжнародних договорів, а також нагляд за станом морських шляхів та загальне керівництво державною реєстрацією морських суден, дипломуванням спеціалістів морського флоту, керівництво рятувальною і лоцманською службою тощо. Згідно з Положенням про Укрморрічфлот, він повинен здійснювати функції державного управління сферою морського і річкового транспорту України: забезпечувати його розвиток, функціонування; проводити державний контроль за дотриманням господарюючими суб’єктами, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, вимог нормативно-правових актів, стандартів, правил, а також слідкувати за виконанням вимог щодо безпеки судноплавства тощо. З перерахованих завдань випливає, що Укрморрічфлот повинен мати і відповідні повноваження для здійснення таких функцій, але фактично він їх не має, бо в нього відсутні можливості впливу на господарську діяльність частини своїх підприємств, на здійснення правового регулювання в своїй сфері: видавати нормативні акти, укладати контракти з керівниками підприємств від свого імені, самостійно притягувати їх до відповідальності, визначати напрямки фінансування і т. д. Вищесказане також підкреслює, що, наприклад, представляти Мінтранс у питаннях організації і взаємодії з Мінекономіки в питаннях євроінтеграції запропоновано Державному об’єднанню (далі ДО) “Укрморпорт”, яке створено на базі підприємств морського транспорту і підпорядковане Укрморрічфлоту [3, ст. 809].

Метою створення ДО “Укрморпорт”, з одного боку, є координація діяльності портів та контроль розподілу вантажопотоків у рамках спеціалізації портів і припинення внутрішньої конкуренції між ними, а з іншого — здійснення впливу

на фінансову, тарифну і єдину технічну політику в портах. Таким чином, організація ДО “Укрморпорт” звільнила Укрморрічфлот від виконання господарських функцій, але тільки щодо морських портів. До складу ДО “Укрморпорт” не ввійшли, наприклад, державні судноплавні компанії, судноремонтні заводи, які залишилися підконтрольними Державному департаменту морського і річкового транспорту.

Забезпечення функцій, що впливають з підписаних Україною міжнародних угод у сфері торгівельного мореплавання, покладено на Головну державну інспекцію України з безпеки судноплавства (далі Госфлотінспекція). Це функції взаємозв'язків держави і порту, що включають формування діючої системи державного портового контролю за підготовкою інспекторів, формуванням єдиної бази даних у всіх портах України, взаємодію з такими ж органами інших країн, класифікаційний і конвенційний нагляд (функції держави прапору); вироблення національних стандартів і нормативів, що стосуються безпеки судноплавства; навігаційно-гідрографічне забезпечення судноплавства в українських водах; забезпечення готовності до реагування при необхідності пошуку і порятунку, а також при ліквідації розливів нафти в морській зоні; відповідальність; формування єдиної мережі служб регулювання руху суден у водах України і рятувальної служби. Госфлотінспекція як контрольно-наглядовий орган для виконання покладених на неї задач користується значними правами, передбаченими відповідним Положенням [4, ст. 1953]. Наприклад, вона має право безперешкодно й у будь-який час перевіряти безпеку судноплавства на підприємствах, в установах; має право скасовувати вказівки посадових осіб, якщо вони суперечать вимогам безпеки і т. ін. Рішення Госфлотінспекції з питань безпеки судноплавства і захисту навколишнього середовища є обов'язковими для посадових осіб, підприємств організацій водного транспорту, незалежно від форм власності, прав громадян.

Щодо функції забезпечення рятування — на початку 2003 Мінтрансом України на основі Міжнародної конвенції з пошуку та рятування на морі 1979 р. та Закону України “Про аварійно-рятувальні служби” було видано Наказ “Про затвердження нової редакції Статуту державного підприємства Морська аварійно-рятувальна служба”, згідно з ним це підприємство є спеціалізованим підприємством та функціональною підсистемою Морської пошуково-рятувальної системи Міністерства транспорту та безпосередньо підпорядковане Держдепартаменту морського та річкового транспорту України. Незважаючи на те, що Морська аварійно-рятувальна служба (далі МАРС) має статус державного підприємства, на неї покладено деякі функції органу державного управління. Наприклад, у Статуті служби сказано про те, що МАРС має право здійснювати огляд підприємств усіх форм власності і видавати дозвіл-допуск на виконання водолазних робіт; на правах Спеціалізованої служби проводити інспектування підприємств Органу управління майном на предмет дотримання нами правил виконання водолазних робіт; здійснювати пожежний огляд суден українських судовласників незалежно від форм власності і галузевого підпорядкування за замовленням [5, ст. 7].

Державний нагляд за безпекою мореплавства флоту рибної промисловості здійснюється Міністерством аграрної політики України Управлінням рибного господарства (в 2001 році Указом Президента України “Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади” Держкомрибгосп був ліквідований і його функції передані Мінагропрому).

Нагляд, який здійснюється безпосередньо на місцях (**локальний рівень**) реалізується через управління, служби, інспекції, класифікаційні товариства та їх представників у порту. Аналізуючи контрольно-наглядову діяльність органів управління в торгівельному мореплаванні, не можна не торкнутися повноважень капітана порту щодо функцій нагляду.

Контрольно-наглядові повноваження капітана порту

Державний нагляд за мореплаванням у портах здійснює *капітан морського (рибного) порту*, що підпорядковується Міністерству транспорту України або Управлінню рибного господарства Міністерства аграрної політики України. Інспекція державного портового нагляду (далі ІДПН) створюється Міністерством транспорту і діє відповідно до Положення про ІДПН, затвердженого зазначеними органами. У морських портах капітан порту й очолювана ним ІДПН входять до складу порту. Капітан морського торгового порту (далі МТП) призначається Міністерством транспорту України. До функцій капітана морського порту відносяться: нагляд за дотриманням діючого законодавства і правил мореплавання, а також міжнародних договорів України з питань мореплавання, перевірка суднових документів, а також дипломів і кваліфікаційних свідоцтв, нагляд за дотриманням вимог порядку заходу суден у порт і виходу з порту, нагляд за дотриманням вимог по запобіганню забруднення навколишнього середовища, керівництво лоцманською службою і службою регулювання руху суден, нагляд і контроль за ними, контроль за льодовою проводкою, тощо.

Положення про капітана порту встановлює право капітана порту інспектувати всі судна, що знаходяться в порту, для встановлення їх морехідного стану. *Розпорядження капітана морського порту з питань забезпечення безпеки мореплавання і порядку в порту*, що входять у його компетенцію, *обов'язкові для всіх суден, для всіх юридичних, фізичних осіб*, що знаходяться на території й в акваторії порту. *Розпорядження капітана МТП (рибного) може бути скасовано тільки Міністерством транспорту (Мінагрополітики).*

За порушення діючого законодавства і правил щодо безпеки і порядку в порту, капітан порту має право накладати адміністративні стягнення відповідно до чинного законодавства України. Право капітана порту на накладення адміністративних стягнень, визначене в ст. 89 КТМ, доповнено правом подавати клопотання про притягнення до відповідальності осіб, що порушили чинне законодавство стосовно безпеки мореплавання (п. 3. 1. 3 Положення про капітана порту).

Таким чином, слід зазначити, що капітан порту, по-перше, як орган міжнародного контролю, забезпечує безпеку мореплавання всіх суден, що прибули в порт, незалежно від їх прапора, власника і т. д. По-друге, капітан порту очолює ІДПН, що поєднує ряд функціональних підрозділів, які забезпечують ефективну діяльність капітана порту, як державної посадової особи. ІДПН, як робочий орган капітана порту, виконує не тільки наглядові функції, але й контрольні, організаційні, реєстраційні та інші техніко-правові функції, покладені на капітана порту для забезпечення безпеки мореплавання і порядку в порту.

По-третє, капітан порту є керівником органу державного управління, що володіє спеціальною адміністративною правоздатністю і здійснює функції, не властиві іншим органам управління — функції держави.

Для реалізації цих функцій, капітан порту наділений повноваженнями державно-владного характеру. Зміст державно-владних повноважень пов'язаний з правом капітана порту створювати від імені держави юридично обов'язкові схеми та забезпечувати їх реалізацію від імені держави примусовими заходами, здійснювати від імені держави нагляд за виконанням вимог нормативних актів, захищати ці акти від порушень примусовими заходами, а в необхідних випадках, застосовувати покарання [6, ст. 807].

Юридична чинність адміністративних актів капітана порту визначається, на відміну від інших органів державного управління, не правовим положенням ІДПН у системі органів влади України, а їх державним і міжнародним значенням. Адміністративні акти капітана порту можуть бути змінені чи скасовані лише центральним органом державного управління — Мінтрансом України.

КТМ України визначає що ІДПН у морських портах входять до складу порту й

очолюються капітаном порту. Штатний склад ІДПН затверджує капітан порту за узгодженням з начальником порту (ст. 1. 7 Положення про капітана порту). Капітан порту наділений також правом затверджувати посадові інструкції працівників ІДПН, накладати дисциплінарні стягнення і застосовувати заходи заохочення у встановленому законодавством порядку.

Інспекція державного портового нагляду як контрольно-наглядовий орган (далі ІДПН) за характером компетенції відноситься до категорії органів державного управління, що володіють не загальною, а спеціальною компетенцією, бо на неї покладені завдання, що стосуються тільки торговельного мореплавання: забезпечення безпеки мореплавання і порядку в порту. ІДПН також відносяться до органів єдиноначального управління. Єдиноначальність виявляється тут у праві капітана порту приймати управлінські рішення одноособово, а також за його особливою відповідальністю за роботу ІДПН, що забезпечується, в свою чергу, наданням йому широких повноважень. У ІДПН тільки капітан порту вправі приймати рішення: інші посадові особи можуть це робити лише на основі встановленого розподілу обов'язків чи делегування прав. Правовий акт ІДПН, документально фіксує прийняте управлінське рішення, підписується посадовою особою, яка вправі видавати даний акт. Правовий акт ІДПН, виданий у межах її компетенції, обов'язковий для організацій, посадових осіб і громадян. Порушення актів ІДПН спричиняє застосування санкцій з боку капітана порту чи інших державних органів.

ІДПН відноситься до органів державного управління особливого виду — *до державних інспекцій*, що представляють собою своєрідну (організаційну) форму забезпечення дотримання законності. Незалежно від постійного удосконалення форм і методів управління народним господарством, значення діяльності державних інспекцій залишається незмінним, бо вони оберігають загальнодержавні інтереси, переборюючи не тільки вузьковідомчі, але і місницькі тенденції. Саме такий характер діяльності притаманний і капітану порту. У зв'язку з цим його повноваження в сфері адміністративного нагляду поширюється на всі судна, що перебувають в акваторії порту, незалежно від їх приналежності.

Якщо розглянути докладніше правове положення Інспекції державного портового нагляду відповідно до Положення про ІДПН, затвердженого Наказом Мінітрансу №574 від 18. 10. 2000 року, то призначення ІДПН як органу державного управління — в здійсненні особливого характеру державної діяльності, а саме виконавчо-розпорядницької. ІДПН, керуючись законами й іншими нормативними актами, забезпечує їх виконання піднаглядними суб'єктами, оперативно вирішує практичні питання, що виникають у процесі реалізації цих актів. Таким чином, ІДПН є виконавчим органом держави. Стосовно об'єктів нагляду, тобто фізичних і юридичних осіб, що здійснюють свою виробничу діяльність у межах порту, ІДПН є розпорядницьким органом державного управління.

ІДПН, очолювана капітаном порту, є структурним підрозділом порту. Однак, незалежно від того, чи начальник порту є безпосереднім начальником капітана порту, його контрольні повноваження обмежені питаннями, що не відносяться до забезпечення безпеки торговельного мореплавання [7, ст. 37].

Недоліки застосування методів управління портами

Треба сказати, що теорія і практика аналізу ефективності чинної зараз в Україні системи управління безпекою виявила ряд істотних недоліків, головні з яких визначено такі: закладений у КТМ України галузевий принцип управління безпекою створює цілий ряд правових й організаційних непогодженостей. Насамперед, це стосується напрацювання і запровадження в дію нормативних актів для безпеки на морі і запобігання забруднення з суден. До того ж, це ситуація, при якій у державі функціонують відразу дві морські адміністрації: Мінітранс і Мінагрополі-

2. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. *Адміністративне право України. Підручник.* — Київ: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
3. *Про створення Державного об'єднання "Укрморпорт". Наказ Мінтрансу України від 27. 12. 2002 р., №933 // Офіційний вісник України.* — 2002. — № 32. — С. 809-907.
4. *Положення про Головну державну інспекцію України з безпеки судноплавства / Питання безпеки судноплавства України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30. 12. 98 р. № 2098 // Офіційний вісник України.* — 1998. — № 52. — С. 1953-1960.
5. *Про затвердження нової редакції Статуту державного підприємства "Морська аварійно-рятувальна служба". Наказ Мінтрансу України від 14. 01. 2003 р., № 23. // Транспорт України — нормативне регулювання.* — 2003. — №3. — С. 7-15.
6. *Про затвердження Положення про капітана морського торговельного порту України. Наказ Міністерства транспорту України від 18. 10. 2000 р. — № 573 // Офіційний Вісник України.* — 2000. — №45. — ст. 1968.
7. *Чайковский. Л. К новой системе управления безопасностью судоходства. // Порты Украины.* — 1999. — №3. — С. 37-39.
8. *Чайковский Л. Безопасность прежде всего. // Судоходство.* — 1998. — №67. — С. 14-15.
9. *Про схвалення Державної програми вдосконалення функціонування Державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 28. 01. 2002 р. №96 // Офіційний Вісник України.* — 2002. — №20. — С. 976-983.

Л. В. Быкова

Одесская национальная морская академия,
кафедра административного и уголовного права,
ул. Дидрихсона, 8, Одесса, 65029, Украина

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ НА ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ

РЕЗЮМЕ

Автор приходит к выводу, что *необходимо привести в порядок структуру государственного управления водным транспортом, построив ее по отраслевому, а не по функциональному принципу, и четко разделить полномочия субъектов управления.*

Ключевые слова: морской порт, управление, орган государственной власти, морской транспорт, контроль и надзор, административные методы, деятельность, инспекции, капитан порта.