

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ГАЛУЗЬЮ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ ЩОДО СТВОРЕННЯ МОРСЬКОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

Шемаєв В.В.

У статті розглянуто проблему пошуку шляхів побудови раціональної системи управління у галузі морського транспорту з урахуванням підвищення його ефективності та забезпечення безпеки. Здійснено аналіз міжнародного досвіду щодо функціонування морських адміністрацій у країнах світу, виділено перелік їх основних функцій та повноважень. Обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення управління безпекою на морському транспорті в Україні.

Постановка проблеми. За роки незалежності України, система управління у галузі морського транспорту значно еволюціонувала, як з точки зору функціоналу, так і організаційної форми. У 1992 році у відання Державної адміністрації морського транспорту (Укрморфлоту) [1] були передані пароплавства, морські та річні порти, заводи, а також інші розташовані на території України підприємства, установи й організації, що були підпорядковані Міністерству морського флоту СРСР. Сьогодні за формування і реалізацію державної політики в галузі морського та річкового транспорту, а також за управління об'єктами державної власності, в т.ч. морськими торговельними портами, відповідає Міністерство інфраструктури України, в той час як частину функцій із забезпечення безпеки мореплавства виконує Державна служба України з безпеки на транспорті (далі – Укртрансбезпека) [2], діяльність якої скеровується міністром інфраструктури. Слід зазначити, що в Україні відбулась значна децентралізація повноважень в системі управління морським транспортом, що має як позитивні наслідки (залучення приватного капіталу у розвиток портової інфраструктури, початок розмежування функцій стивідорної діяльності портів від управління інфраструктурою), так і негативні – скорочення кількості одиниць флоту під прапором України та погіршення системи забезпечення безпеки судноплавства. Пошук шляхів побудови раціональної системи управління у галузі морського транспорту з урахуванням підвищення його ефективності та забезпечення безпеки є загальною проблемою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування державної політики у галузі морського транспорту та її гармонізації із міжнародними документами досліджували, зокрема О. Котлубай [3], О. Липинська [4], С.Ільченко [5], М.Примачев [6], О.Захарова [7], М.Рое [8] та ін. Вітчизняні вчені Д. Прейгер, О.Собкевич [9,10] та О.Карпенко [11] ґрунтовно досліджували шляхи реалізації транзитного потенціалу України, в т.ч. його складової – портової інфраструктури. Пропозиції щодо управлінських рішень, направлених на відродження національного торговельного судноплавства, надавались у роботах В. Жихаревої [12] та О.Котлубая [4].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. В той же час проблеми формування та реалізації державної політики у галузі безпеки судноплавства на сучасному етапі реформування морської галузі у науковій літературі

відображено фрагментарно. В умовах поширення інтеграційних процесів з Європейським Союзом та виконання рекомендацій місії Міжнародної морської організації 2015 року існує необхідність пошуку форм і методів підвищення ефективності функціонування морської галузі з урахуванням міжнародного досвіду щодо управління безпекою торговельного мореплавства.

Мета дослідження – аналіз міжнародного досвіду щодо створення та функціонування морських адміністрацій для його імплементації в Україні та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення управління безпекою на морському транспорті.

Виклад основного матеріалу. Стратегічним планом розвитку морського транспорту на період до 2020 року [13] на виконання рекомендацій з боку Міжнародної морської організації (далі – ІМО), членом якої є Україна, передбачено утворення Морської адміністрації України як одного з пріоритетних заходів реформування системи державного управління у галузі морського транспорту.

В процесі утворення Морської адміністрації необхідно розрізнити функції «Морської адміністрації» (*Maritime Administration*) та «Портової влади» (*Port Authority*). «Морська адміністрація» – це уповноважений державою орган влади, який забезпечує виконання в Україні положень всіх Конвенцій ІМО. Натомість, «Портова влада» – це юридична особа публічного права, до обов'язків якої входить забезпечення безпеки мореплавства в портах, утримання та розвиток стратегічної інфраструктури, розробка та виконання планів розвитку порту, тощо. В Україні функції портової влади наразі виконує ДП «Адміністрація морських портів України» (далі – АМПУ).

Розглянемо досвід функціонування морських адміністрацій у провідних морських державах світу (Велика Британія, США, Німеччина та Швеція).

У *Великій Британії* зазначені функції виконує Морська берегова охоронна агенція (UK Maritime and Coastguard agency) [14]. Це виконавче агентство Департаменту транспорту Великої Британії, що працює з метою запобігання аварій на морському транспорті та втрачання життів на морі та несе відповідальність за виконання британських та міжнародних морських законів, конвенцій та політики безпеки на морі. З 2015 року агенція також відповідальна за пошуково-рятувальні операції із використанням вертолітної техніки. В цілому агенція відповідальна за безпеку моряків у водах Великої Британії та моряків, що ходять на суднах під її прапором, а також технічне обладнання цих суден та їх справну роботу; сертифікацію кваліфікації моряків; нагляд за екологічною безпекою узбережжя і вод; нагляд за точністю гідрографічних даних та здійснення портового контролю.

У *США* функції морської адміністрації розподілені між Морською Адміністрацією (MARAD) та Береговою охороною (USCG) [15]. MARAD діє в рамках Департаменту транспорту США та має 10 філій, що розташовані за географічним принципом – у морських портах та на внутрішніх водних шляхах. Основні функції адміністрації пов'язані із регулюванням діяльності суден та судноплавства, суднобудування, судових та портових операцій; регулюванням питань державної безпеки, навколишнього середовища, охорони здоров'я; наглядом за виконанням вимог міжнародних конвенцій з охорони судноплавства.

В той час USCG є єдиною військовою організацією в рамках Департаменту внутрішньої безпеки США, що регулює питання безпеки на прикордонній території та охорони навколишнього середовища. Її основними функціями є: забезпечення безпеки портових споруд, морських шляхів та прикордонної

території; контроль розповсюдження наркотичних речовин; допомога морській навігації; здійснення пошукових та рятувальних операцій; нагляд за живими морськими ресурсами; реалізація міграційної політики; здійснення рятувальних операцій на льоду; військова оборона тощо.

В *Німеччині* функції морської адміністрації виконує Федеральне Міністерство Транспорту та Цифрової Інфраструктури Німеччини [14]. Це міністерство займається регулюванням морських та річкових шляхів Німеччини, забезпечуючи безпеку судноплавства та виконання вимог світових конвенцій. Для виконання своїх функцій Міністерство має три морські виконавчі агенції:

Федеральне бюро розслідувань нещасних випадків на морському транспорті (забезпечення безпеки морського судноплавства, включаючи здоров'я і безпеку моряків, зайнятих на морських судах. При розслідуванні інцидентів, що викликають забруднення або ризики, агентство також відповідає за інтереси захисту морського середовища);

Федеральна адміністрація водних шляхів та судноплавства (забезпечення безпечного та економічно ефективного судноплавства; контроль експлуатації, модернізації та будівництва федеральних водних шляхів, таких як: шлюзи, мости, водозливи; контроль руху суден у прибережній зоні та у внутрішніх водах, а також використовує судна для різних завдань (прокладка буїв, рятувальні операції));

Федеральна морська та гідрографічна агенція виконує широкий спектр функцій, серед яких є: штормові попередження для Північного і Балтійського морів та їх дослідження щодо прогнозування та вимірювання рівня води у цих морях; публікація офіційних навігаційних карт для торгових суден і малих суден; здійснення морських обстежень щодо пошуку затонулих суден; схвалення морських інженерних проектів (офшорні вітрові електростанції, підводні кабелі та трубопроводи); надання морських послуг для комерційних перевезень, таких як: вимірювання тоннажу, оформлення документів національного прапора; підтримка та надання допоміжних засобів для німецьких комерційних судів; видача та перевірка міжнародно-правових актів для моряків; тестування та затвердження правил радіолокації, навігації та радіоустаткування; встановлення морських штрафів за результатами екологічного моніторингу а також за екологічні злочини; аналіз в лабораторіях зразків масла і води, що використовуються на судах; постійне представництво в міжнародних комітетах і в ЄС, міжнародне співробітництво з декількома гідрографічними службами, університетами та науково-дослідними інститутами; представництво в Міжнародній морській організації (ІМО). У *Швеції* функції морської адміністрації виконують дві установи: Шведська Морська Адміністрація (ШМА) і Транспортна Агенція (ТА) [14].

ШМА є державною організацією, що є відповідальною за безпечну навігацію у портах Швеції. Центральне управління Адміністрації знаходиться у місті Норчепінг, а регіональні організації – розташовані недалеко від узбережжя Швеції і великих озер. У місті Гетеборг існує також морський авіаційний рятувальний центр. Основними функціями ШМА є проведення лоцманської та фарватерної проводки, інформування про рух морських суден; криголамні операції; гідрографія; морські і авіаційні пошуково-рятувальні операції; та обслуговування моряків.

ТА є державною установою Міністерства підприємництва, енергетики і комунікації, що пильнує за виконанням вимог безпеки на морському, залізничному, дорожньому та повітряному транспорті (заснована 1 січня 2009 року). Її основні функції пов'язані із: контролем за прибуттям іноземних суден у

морські порти Швеції на предмет забезпечення безпеки у портах та у навколишньому середовищі; аналіз нещасних випадків на морі; контроль виконання вимог міжнародних конвенцій та ШМА у портах Швеції.

Далі розглянемо досвід функціонування морських адміністрацій у країнах Східної Європи, що мають вихід до Чорного та Балтійського морів (Болгарія, Румунія, Латвія) і можуть за певними ознаками економічного розвитку бути порівняні з Україною.

Так, у *Республіці Болгарія* створено Виконавче агентство «Морської Адміністрація», яке є державною установою, що регулює безпеку судноплавства у морських та річкових портах Болгарії та знаходиться під підпорядкуванням Міністерства Транспорту, Інформаційних технологій та Комунікації Республіки Болгарія [14]. Її функції охоплюють: організацію і координацію діяльності, пов'язаної з безпекою судноплавства на морі та у внутрішніх водних шляхах; здійснення контролю за: а) дотриманням вимог безпеки судноплавства болгарських та іноземних суден; б) спостереженням умов життя і праці моряків; в) надання послуг з організації морського руху; г) дотримання вимог до якості для морських видів палива. Ця установа забезпечує фактичний зв'язок між урядом і суднами, що плавають під болгарським прапором; здійснює організацію та координацію роботи з пошуку і порятунку людей, суден і літаків, що зазнають лиха, а також нагляд і організацію захисту морського середовища і річки Дунай від забруднення з суден; здійснюють сертифікацію кваліфікації моряків; ведення реєстрів суден, моряків, морських та річкових портів – операторів в Республіці Болгарії.

Румунська морська установа (РМА) є державним органом, відповідальним за безпеку судноплавства, що підпорядкований Міністерству Транспорту та Інфраструктури Румунії [14]. РМА була створена як державна організація як юридична особа із позабюджетним фінансуванням шляхом злиття Інспекції цивільної навігації та Румунського судового реєстру, при цьому було поєднано всі їх права та обов'язки. РМА здійснює свої завдання через свій власний персонал, через офіси капітанів портів та технічні інспекції. Основними функціями РМА є наступні: виконання вимог міжнародних конвенцій; перевірка й контроль за навігацією; виконання зобов'язань держави-прапору, держави-порту; координація пошуково-рятувальних операцій; координація діяльності щодо запобігання нафтових забруднень; реєстрація суден під румунським прапором; реєстрація та сертифікація моряків та суден; технічний нагляд, класифікація суден; представництво румунського уряду в міжнародних організаціях і т.і.

На Балтиці *Латвійська морська адміністрація (ЛМА)* є державною організацією, що підпорядкована Міністерству Транспорту Латвії, і забезпечує планування і реалізацію морської політики в Латвії для досягнення безпечного, надійного та ефективного судноплавства [14]. Головний офіс ЛМА знаходиться у м. Рига. Основними функціями є наступні: діяльність щодо забезпечення безпечного та надійного судноплавства у портах та прибережних водах, підвищення безпеки на судах для членів екіпажу та пасажирів, запобігання забруднення моря, підвищення конкурентоспроможності латвійського флоту у світі та сприяння конкурентоспроможності латвійських моряків у світі. Також адміністрація здійснює: реєстрацію суден під прапором Латвії; гідрографічні роботи (вимірювання глибин, написання навігаційних карт, забезпечення безпеки судноплавства); сертифікацію кваліфікації моряків тощо.

Отже, узагальнено функції, що виконують морські адміністрації у вищерозглянутих країнах подано у табл. 1.

Таблиця 1.
Перелік основних функцій, що виконують морські адміністрації у країнах світу

Країни /виконавчі органи/функції	Велика Британія	Німеччина			Швеція	США		Болгарія	Латвія	Румунія	
	Морська Берегова Охоронна Агенція	Федеральне бюро розслідувань	Фед. адміністрація водних шляхів та водних шляхів та	Федеральна Морська та Гідрографічна Агенція	Морська Адміністрація	Транспортна агенція	Морська Адміністрація	Берегова Охорона	Морська Адміністрація	Латвійська Морська Адміністрація	Морська адміністрація
Дотримання вимог світових конвенцій	X			X		X	X				X
Пошуково-рятувальні операції	X	X			X			X	X		X
Гідрографія	X			X						X	
Сертифікація моряків	X			X	X				X	X	X
Захист навколишнього середовища	X	X		X		X		X	X	X	
Безпека судноплавства під національним прапором	X	X	X				X	X	X	X	X

Джерело: складено автором на основі [14, 15, сайтів морських адміністрацій]

З урахуванням міжнародного досвіду висновки для України щодо функцій, які має виконувати морська адміністрація, що зараз створюється полягають у наступному:

(1) морська адміністрація має бути створена у формі окремого органу, що є притаманним як провідним морським державам, так і державам, що мають вихід до Чорного та Балтійського моря;

(2) основними функціями створюваної в Україні морської адміністрації з проаналізованих у дослідженні, є: забезпечення безпеки судноплавства, здійснення пошуково-рятувальних операцій, дотримання та виконання зобов'язань міжнародних конвенцій; сертифікація кваліфікації моряків та ведення реєстру судноплавства, гідрографія, захист морського середовища;

(3) до варіативних функцій також можуть бути віднесені: здійснення криголамних операцій, авіаційних пошуково-рятувальних операцій, лоцманської проводки, підвищення конкурентоспроможності національного флоту та моряків у світі, схвалення морських інженерних проектів (офшорних, підводних), регулювання суднобудування та забезпечення державної безпеки в цієї сфері.

В Україні на початку 2018 року відбудеться черговий аудит ІМО щодо виконання Україною конвенційних зобов'язань держави-прапора, держави-порту та прибережної держави. Окрім необхідності вирішення основного проблемного питання – наявності декількох органів державної влади, які виконують частину функцій держави-прапора, держави-порту та прибережної держави зусилля Уряду на шляху розбудови співпраці з ІМО слід фокусувати на:

оновлення та імплементація загальнодержавної стратегії безпеки на морі та профілактики забруднення;

розробленні плану дій для ратифікації або приєднання до Документів ІМО, які ще не імplementовано або не ратифіковано в Україні (зокрема, Протоколу 1988 року до Міжнародної конвенції 1974 року з охорони людського життя на морі, Міжнародної конвенції про контроль суднових баластних вод і осадів і управління ними, Міжнародної конвенції 2001 року про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну забрудненням бункерним паливом та Міжнародної конвенції 2001 року про контроль над шкідливими протиобростаючими системами на судах);

розмежуванні функцій органів державної влади, що виконують функції держави-прапора та держави-порту від комерційних підприємств (навіть якщо вони 100% належать державі), що здійснюють господарську діяльність та мають зобов'язання гарантувати безпеку та попереджувати забруднення у портах та на борту суден;

покладанні незалежної функції розслідування аварій, залучення незалежних експертів та здійснення комунікацій з ІМО на орган у підпорядкуванні Кабінету Міністрів України або Міністерства інфраструктури України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Морська адміністрація України має бути єдиним органом державної влади в структурі Міністерства інфраструктури України з обов'язками забезпечення безпеки та захисту на морі морського транспорту, захисту морського середовища, сприяння судноплавству та оформлення свідoctв на судна та дипломування моряків. Виходячи з практики, повноваження нової Морської адміністрації можуть бути умовно поділені на три групи: (i) повноваження, які на сьогоднішній день належать Мінінфраструктури; (ii) повноваження, які на сьогоднішній день належать Укртрансбезпеці та (iii) нові повноваження. Для формування переліку функцій нової Морської адміністрації доцільно використати міжнародний досвід провідних морських держав та морських держав-сусідів України. При цьому, бажано не переобтяжувати нову Морську адміністрацію надлишковими функціями, сконцентрувавшись на основних функціях, таких як: забезпечення безпеки судноплавства, здійснення пошуково-рятувальних операцій, дотримання та виконання зобов'язань міжнародних конвенцій; сертифікація кваліфікації моряків та ведення реєстру судноплавства, гідрографія, захист морського середовища. Доречним вважається залучення місії ІМО до обговорення Проекту положення про Морську адміністрацію України та її функцій (за участі робочої групи при Міністерстві інфраструктури України). При цьому треба врахувати

чітке розмежування функцій між Морською адміністрацією України, АМПУ та Укртрансбезпекою.

Перспективними напрямками досліджень вважається обґрунтування оптимального варіанту покладання незалежної функції розслідування аварій на морському транспорті на орган у підпорядкуванні Уряду, а також розроблення ключових показників ефективності для запланованої до створення Морської адміністрації України.

Література

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 січня 1992 р. № 4 «Про створення Державної адміністрації морського транспорту України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4-92-%D0%BF>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103 «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF>.
3. Котлубай О.М. Конкурентоспроможність та сталий розвиток морегосподарського комплексу України: [монографія]/О.М. Котлубай. - Одеса: ІПРЕД НАНУ, 2011. - 427 с.
4. Котлубай О. Формування нової морської транспортної політики України [Електронний ресурс] / О. Котлубай, О. Липинська // Вісник Національної академії наук України. - 2010. - № 3. - С. 2732. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vnanu_2010_3_4.pdf.
5. Ільченко С. В. Організаційно-економічні основи інституціонального реформування морських портів : автореф. дис. канд. екон. наук : спец. 08.00.04 / Ільченко С. В. – Одеса, 2007. – 20 с.
6. Примачев Н.Т., Печерская Н.В. Проблемы и инструментарий формирования стратегии развития торгового флота. — Одесса: ИПРЭИ НАН Украины, 2003. — 280 с.
7. Захарова О.В. Особливості розвитку процесів глобальної інтеграції в транспортному секторі // Вісник Маріупольського державного університету. Сер.: Економіка. 2013. №5 С.100-106.
8. Roe M. Maritime governance and policy-making. London: Springer Verlag; 2013.
9. Стратегічні напрями розвитку транспортної галузі України у післякризовий період: аналіт. доп. / Д. К. Прейгер, О. В. Собкевич, О. Ю. Ємельянова; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2012. – 112 с.
10. Собкевич О.В. Пріоритети державної морської політики у сфері функціонування та розвитку морегосподарського комплексу України: аналіт. доп. / О.В. Собкевич, К.М. Михайліченко, А.В. Шевченко, В.М. Русан, Є.В. Белашов. – К.: НІСД, 2016. – 46 с.
11. Карпенко О. О. Аналіз транзитних перевезень вантажів через морські торговельні порти України [Електронний ресурс] / О. О. Карпенко, Г. Ю. Продченко // Вод. транспорт. – 2012. – Вип. 2. – С. 123–128.
12. Жихарева В.В. Умови ефективної реалізації інвестицій у розвиток флоту судноплавних компаній України / В. Жихарева // Економічний аналіз. – 2010. – № 7. – С. 45–47.
13. Стратегічний план розвитку морського транспорту на період до 2020 року затверджено наказом Міністерства інфраструктури України 18 грудня 2015

року № 542. – [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://mtu.gov.ua/documents/445.html>.

14. European Maritime Safety Agency (2007) An overview of the 29 European maritime administrations. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.emsa.europa.eu/overview-maritime-administrations/download/1031/621/23.html>

15. Borland, Curtis (2015). US Coast Guard and MARAD Efforts // Coast Guard Journal of Safety & Security at Sea, Proceedings of the Marine Safety & Security Council 72.3.

Abstract

After declaration of Ukraine's independence, the national governance system in the field of maritime transport has evolved considerably, both in terms of functional and organizational forms. The article reviews the problem of finding ways to build a rational governance system in the maritime transport industry of Ukraine to ensure its efficiency and safety in the context of fulfilling recommendations of the International Maritime Organization (IMO) audit mission to Ukraine held in 2015. The article clearly distinguished the terms "Maritime Administration" and "Port Authority", stating that the former covers issues like maritime governance, maritime safety and compliance with IMO conventions, while the latter refers to public entities responsible for port infrastructure development and shipping safety in port waters etc.

The analysis of international experience of establishing maritime administrations in both leading maritime nations, such as U.K. and U.S., and some standing on the Black&Baltic seas, showed the differences in their functions and powers. The research proposed a set of recommendations for improving safety management of maritime transport in Ukraine. Thus, the article suggested that a new Maritime Administration of Ukraine should be established as a separate governmental body under the Ministry of Infrastructure of Ukraine, which is typical for the countries analyzed in the paper.

Based on the analysis of the governance system in the maritime transport industry, the functions of the new Maritime Administration could be divided into three groups: (i) functions, which today belong to the Ministry of Infrastructure; (ii) functions, which are responsibilities of the State Service of Ukraine for Transport Safety, and (iii) new functions.

To generate the list of functions of the new Maritime Administration it is advised to use international experience of leading maritime countries and maritime nations neighboring Ukraine. Thus, it is desirable not to burden the new Maritime Administration with redundant functions, focusing on core functions such as maritime security, search and rescue operations, compliance and fulfillment of international conventions, certification and training of seafarers and maintenance of ship registers, hydrography, and protection of the marine environment. It is appropriate to attract IMO mission to discuss the draft Regulation on Maritime Administration of Ukraine and its functions (with the participation of the working group at the Ministry of Infrastructure of Ukraine). One must ensure a clear separation of functions among the Maritime Administration of Ukraine, and Ukrainian Sea Port Administration and State Service of Ukraine for Transport Safety. In light of upcoming IMO mission to Ukraine in 2018, the article delivered a set of policy activities that need to be implemented in order to successfully pass IMO audit.