

АДМІНІСТРАТИВО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ФУНКЦІЙ КАПІТАНА У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ МОРСЬКОГО ТОРГОВЕЛЬНОГО ТРАНСПОРТУ

Байрак В. В.

У статті розглянуто окремі питання реалізації повноважень і функцій капітаном морського судна та капітаном порту. Виділено проблемні аспекти, що виникають в процесі правозастосування в сфері морського торговельного транспорту. Проведено порівняльний аналіз стану нормативно-правового регулювання адміністративних функцій капітана судна щодо здійснення затримання особи із визначеним порядком здійснення кримінально-процесуального затримання особи. Охарактеризовано правові підстави розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень капітаном морського порту в процесі здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства і правил мореплавства. Запропоновано теоретичні і практичні напрями щодо удосконалення законодавства в сфері організації управління на морському торговельному транспорті.

Ключові слова: капітан судна, капітан порту, правове регулювання, повноваження, функції, адміністративне затримання, розгляд справ про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень.

В статье рассмотрены отдельные вопросы реализации полномочий и функций капитаном морского судна и капитаном порта. Выделены проблемные аспекты, возникающие в процессе правоприменения в сфере морского торгового транспорта. Проведен сравнительный анализ нормативно-правового регулирования административных функций капитана судна по осуществлению задержания лица с определенным порядком осуществления уголовно-процессуального задержания лица. Охарактеризованы правовые основания рассмотрения дел об административных правонарушениях и наложении административных взысканий капитаном морского порта в процессе осуществления государственного надзора за соблюдением законодательства и правил мореплавания. Предложены теоретические и практические направления по совершенствованию законодательства в сфере организации управления на морском торговом транспорте.

Ключевые слова: капитан судна, капитан порта, правовое регулирование, полномочия, функции, административное задержание, рассмотрение дел об административных правонарушениях, наложение административных взысканий.

The article deals with the issues of powers and functions of a sea vessel captain and a port master. The problematic aspects that arise in the process of law enforcement in the field of marine shipping have been highlighted. A comparative analysis of legal regulation of the captain's functions concerning the administrative and criminal detention of a person has been carried out. The legal grounds for hearing cases of administrative offenses and imposition of administrative penalties by a port master in the process of state control over compliance with legislation and rules of navigation have been described. The theoretical and practical ways for improvement of the legislation stipulating management organization on the merchant shipping have been offered.

The conclusion has been made about the weak legal mechanism for the implementation of captain's organizational functions on merchant vessels.

The author's definition of the concept of "administrative and organizational functions of a ship captain or a port master" has been offered: it is a set of organizational and administrative powers implemented by techniques and methods in the field of management of a ship (including navigation) or a port which constitute the mechanism of the captain's influence, as the subject of management, on the object of management; they objectively manifest themselves in the formation of organizational relations between participants in social relations in the field of marine transportation, based on the management decisions and legislation (laws, decrees, regulations, orders, instructions, guidelines); they help to regulate the functioning and proper organization in accordance with the tasks.

Key words: ship captain, port captain, legal regulation, authority, functions, administrative detention, consideration of cases of administrative violations, imposition of administrative penalties.

Постановка проблеми. Як у галузі будь-яких управлінських відносин, у галузі морської діяльності ефективність її функціонування зумовлена створенням впорядкованої цілісної системи, що потребує тісної взаємодії складових елементів, які входять у сферу єдиного моргосподарського комплексу. Оптимізація управлінських процесів окремих підсистем визначається особливостями національного законодавства, яке в окремих випадках потребує створення системи підзаконних нормативних актів щодо деталізації діяльності в різних галузях забезпечення морського судноплавства.

Стан наукової розробленості. Адміністративно-правовим питанням організації діяльності транспорту присвячено праці таких українських науковців, як В. Авер'янов, Т. Аверочкіна, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Г. Бондаренко, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є. Додін, Д. Калаянов, С. Ківалов, Л. Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, С. Кузніченко, С. Кузнецов, О. Кузьменко, О. Літошенко, Д. Лукянець, О. Миколенко, Н. Нижник, В. Олєфір, В. Опришко, І. Підпала, С. Кузніченко, В. Шкарупа, Ф. Шульженко, Х. Ярмачі, О. Ярмиш та інші. Проте, незважаючи на вагомий науковий вклад учених, вбачається відсутність ґрунтовних досліджень з питань, що характеризують адміністративно-організаційні питання управління у галузі морського торговельного транспорту України.

Метою статті є проведення аналізу окремих адміністративно-організаційних питань управління у галузі морського торговельного транспорту України, що дозволить визначити теоретичні і практичні напрями удосконалення законодавства щодо уточнення повноважень та функцій діяльності капітана судна та капітана порту.

Байрак В. В., 2018

Виклад основного матеріалу. У Морській доктрині України на період до 2035 року говориться, що Україна має сприятливі умови для розвитку морської діяльності, проте негативний вплив процесів, характерних для всієї економіки країни, спричиняє загострення комплексу економічних, соціальних та інших проблем, зумовлює різке зниження обсягів виробництва у сфері морської діяльності.

З огляду на просторові та геофізичні особливості, місце й роль у глобальній та регіональній системі міжнародних відносин Україна повинна дотримуватися міжнародних стандартів безпеки мореплавства та охорони суден і портів. Імплементация міжнародно-правових норм вимагає наявності чітко структурованої системи забезпечення безпеки мореплавства і охорони суден та портових засобів, що має належні організаційні, кадрові та матеріальні ресурси і сучасну правову базу. Для підвищення ефективності зазначеної структури необхідно удосконалити наявну нормативно-правову базу, усунувши колізії у законодавстві, вжити дієвих заходів для зміцнення зв'язків між суб'єктами системи управління морською діяльністю держави [1].

Як зазначають С. Кузнецов, Т. Аверочкіна, морське право містить у собі норми цивільного, адміністративного, трудового, цивільного процесуального, кримінального та міжнародного права, а також систему різноманітних технічних норм, що стосуються насамперед безпеки мореплавства та охорони навколишнього морського середовища, а також інших питань судноплавства. Всі ці відносини перебувають у постійному взаємозв'язку та взаємозалежності і становлять певну цілісність.

Цілком очевидним є те, що в морському праві проглядається певна єдність предмета регулювання, що стосується правовідносин, пов'язаних з морем. Якщо погодитися з цією точкою зору, то в морському праві можна було б виокремити норми, які за своєю первинною юридичною природою є нормами цивільного, адміністративного, трудового, кримінального, конституційного права [2, с. 10-11].

Поставлені цілі управління в різноманітних сферах правовідносин досягаються широким комплексом організаційно-розпорядчих методів, які також називаються адміністративними методами.

Адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за посередництвом владно-розпорядчих вказівок і організаційно-структурних упорядкувань. Організаційні і розпорядчі методи управління є методами прямої дії, оскільки мають директивний, обов'язковий характер [3, с. 213]. Як зазначає Ю. Битяк, методи виявляються у формах управління через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління у зв'язках, що склалися між ними [4, с. 163].

Так, зокрема, І. Підпала, досліджуючи особливості та правові чинники морської служби на торговельному транспорті, стверджує, що адміністративно-правові норми зумовлюють керівництво капітана судновим екіпажем, визначають адміністративно-управлінський статус капітана судна, визначаючи його владні функції, можливість застосування примусу [5, с. 162].

Відповідно, слід вважати, що адміністративний примус є родовим поняттям, і йдеться про примус, який об'єктивно може реалізовуватись у різній формі під час застосування владних повноважень. Дане твердження потребує уточнення відповідно до чинного законодавства

України, адже в окремих випадках правовий статус капітана судна як суб'єкта управління згідно з чинним законодавством наділяє його правом здійснювати й кримінально-процесуальні дії.

Досліджуючи правовий статус капітана судна, С. Асєєв зазначає, що «він командує судновим екіпажем, керує ним як господарським механізмом і здійснює судноводіння, а також наділений адміністративними, кримінально-процесуальними і нотаріальними повноваженнями» [6, с. 14].

Кримінальне провадження на морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні, вчиняє капітан судна України як службова особа та який, відповідно до статті 519 Кримінального процесуального кодексу України, уповноважений на вчинення процесуальних дій у разі вчинення кримінального правопорушення на повітряному, морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні [7].

Крім того, у статті 67 Кодексу торговельного мореплавства України зазначено, що капітан судна як службова особа уповноважений на вчинення процесуальних дій у кримінальному провадженні. Якщо на судні, що перебуває у плаванні, вчиняються діяння, передбачені законом України про кримінальну відповідальність, капітан судна уповноважений на вчинення процесуальних дій в порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством України та відповідною Інструкцією, яка затверджується Генеральним прокурором за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері рибного господарства.

Капітан судна має право затримати особу, яка підозрюється у вчиненні кримінально караного діяння, до передачі її відповідним правоохоронним органам у першому порту України. У разі необхідності капітан судна може направити цю особу і зібрані матеріали в Україну на іншому судні, зареєстрованому в Україні.

У разі вчинення діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, під час перебування судна в порту України капітан судна зобов'язаний передати особу, яка підозрюється у вчиненні цього діяння, відповідним правоохоронним органам в порядку, встановленому кримінальним процесуальним законодавством України [8].

Як зазначено в п. 4.2.2. «Інструкції про порядок проведення процесуальних дій під час кримінального провадження на морському чи річковому судні України», що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні, капітан судна (уповноважена особа) має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі, лише у випадках:

- а) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;
- б) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, у тому числі потерпілий, або сукупність очевидних

ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

У п.4.2.7. Інструкції зазначено, що капітан судна (уповноважена особа) має право затримати особу на строк, необхідний для її доставлення на територію України, та здійснити при цьому обшук затриманої особи з дотриманням правил, передбачених частиною сьомою статті 223 і статтею 236 КПК України [9]. По суті, в такому разі йдеться про право капітана судна як посадової особи, уповноваженої на вчинення процесуальних дій у кримінальному провадженні, тобто застосовувати заходи кримінально-процесуального примусу, що належить в системі права до галузі кримінально процесуального права. Відтак виникає дискусія: чи охоплюються зазначені повноваження адміністративно-правовим статусом *капітана судна*? Безперечно, кримінально процесуальні відносини не належать до галузі адміністративного права. Натомість стаття 65 Кодексу торговельного мореплавства дозволяє виділити діяльність щодо повноважень капітана як службової особи із застосування адміністративного примусу, по суті, як на наш погляд, адміністративного затримання.

Так, зокрема, в статті 65 Кодексу торговельного мореплавства щодо питань підтримання порядку на судні зазначається, що у разі, коли дії особи, яка перебуває на судні, не містять кримінально караного діяння, але загрожують безпеці судна або людей і майна, що на ньому перебувають, капітан судна має право ізолювати цю особу в окремому приміщенні [8].

Аналіз чинного законодавства України відповідно до статей 261-262 Кодексу України про адміністративне правопорушення свідчить, що адміністративне затримання особи може здійснюватись лише за вчинення адміністративного правопорушення, а також може провадитись лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України. Серед зазначених у статті 262 КУПАП органів (посадових осіб) капітан судна не зазначається. Окрім того, конкретно визначеного матеріальною частиною КУПАП «діяння особи, яка перебуває на судні, що не містять кримінально караного діяння, але загрожують безпеці судна або людей і майна», як адміністративного правопорушення немає.

З іншого боку, на наш погляд, до діянь, що загрожують безпеці судна або людей і майна, можна віднести керування річковими або маломірними суднами судноводіями в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а так само передача керування судном особі, яка перебуває в стані такого сп'яніння чи під впливом таких лікарських препаратів, а також відмова осіб, які керують річковими або маломірними суднами від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції (ч. 4 ст. 130 КУПАП). Але застосування цієї норми може стосуватись керування лише річковими або маломірними суднами, а не керування морськими суднами, і лише відносно особи, яка має право здійснювати судноводіння (капітану або уповноваженій на це особі).

Вважаємо за необхідне поставити питання про розширення тлумачення норми права, що визначена статтею 65 КТМУ, з наступним закріпленням зазначених особливостей правозастосування у чинному законодавстві, як це наразі відображено в КТМУ, КПКУ та інструкції ГПУ щодо

повноважень капітана у разі вчинення на судні діяння з ознаками кримінального злочину.

Якщо фактично враховувати особливості та правові засади у сфері управління морським та річковим транспортом щодо адміністративно-управлінського статусу капітана, який визначає його владні функції та повноваження із розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень, тобто застосовувати примус у виді адміністративної відповідальності, то чинні адміністративно-правові норми наділяють таким правом капітана морського порту (п. 2 ч. 1. ст.78 КТМУ). Адже морські порти як об'єкти транспортної інфраструктури займають важливе місце у сфері управління морським транспортом, а тому є об'єктом реалізації адміністративні функції.

Як справедливо зазначає В. Попелюк, «морський порт наділений як комерційними функціями в силу статусу державного комерційного підприємства, так і адміністративними (владними) функціями, як орган влади...» [10, с. 298].

Щодо функцій та повноважень капітана морського порту з питань притягнення до відповідальності, то відповідно до статті 78 Кодексу торговельного мореплавства 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.

Згідно зі статтею 79 Кодексу торговельного мореплавства, що визначає повноваження капітана морського порту, 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.

За порушення законодавства і правил щодо безпеки мореплавства та порядку в морському порту капітан морського порту має право накладати адміністративні стягнення відповідно до закону [8].

Слід зауважити, що наказом Міністерства інфраструктури України 27.03.2013 №190 затверджено «Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту», згідно з яким капітан морського порту очолює службу капітана морського порту, яка входить до складу Морської адміністрації України. По суті, дане положення призначене деталізувати функції капітана морського порту та служби капітана морського порту в частині здійснення ними нагляду та забезпечення безпеки мореплавства у морському порту, на підходах до нього та в суміжних акваторіях. На відміну від Кодексу торговельного мореплавства України, зазначене Положення серед функцій капітана морського порту щодо повноважень притягнення до адміністративної відповідальності таких норм права не містить, що фактично вступає в протиріччя з цільовим призначенням наказу як відомчого підзаконного нормативного акту, що видається в межах компетенції Міністерства інфраструктури України, який, на наш погляд,

містить вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують норми законів, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання.

Зокрема, Є. Гетьман вважає, що підзаконні нормативно-правові акти виконують перш за все регулятивну функцію, яка своєю чергою розділяється на функцію первинного (при первинному встановленні норм права підзаконними нормативно-правовими актами) та вторинного (при конкретизації, розвиненні та вдосконаленні норм права, установлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили) регулювання; управлінську функцію: роз'яснювальну та конкретизуючу функції (норми, які містяться у підзаконних нормативно-правових актах конкретизують, роз'яснюють, удосконалюють норми, встановлені нормативно-правовими актами вищої юридичної сили); правоустановчу функцію (реалізуються при введенні норм права підзаконними нормативно-правовими актами); правореалізаційну функцію (норми підзаконних нормативно-правових актів закріплюють певні порядки, положення, реалізація яких практично відтворює норми, установлені Конституцією, кодексами та законами України) [11, с. 35].

Зазначені автором функції реалізуються в порядку організації діяльності капітана морського транспорту як суб'єкта управління у формі видання владних розпоряджень, чим зумовлюють його адміністративно-правовий статус як посадової особи юридичних осіб публічного права.

Під «посадовими особами юридичних осіб публічного права» слід розуміти працівників юридичних осіб публічного права, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі функції, до яких, на нашу думку, цілком логічно можна віднести і капітана судна чи порту.

Організаційно-розпорядчі функції (обов'язки) – це обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, комунальних підприємств, установ або організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо) [12]. До осіб, що наділені організаційно-розпорядчими функціями, як на нашу думку, цілком можна віднести й капітана судна чи капітана порту в сфері морського торговельного транспорту.

Висновки. Отже, правовий механізм реалізації своїх адміністративних функцій капітаном щодо організації діяльності на морському торговельному транспорті загалом з часу формування українського законодавства до теперішнього часу недостатньо чітко відображений в актах нормативного регулювання, що створює проблемні питання в правозастосуванні. Тільки з аналізу підзаконних актів, які регулюють діяльність капітанів в структурі морського торговельного транспорту, можна зробити висновок, що доктринальні основи вироблення державної політики та безпосередня реалізація капітаном своїх адміністративно-організаційних функцій повинні мати цілісну правову форму для різних сфер та рівнів з питань забезпечення реалізації окремих аспектів в діяльності на водному транспорті.

Адміністративно-організаційні функції капітана судна чи порту – це сукупність організаційно-розпорядчих повноважень, що реалізуються методами, прийомами та способами у сфері управління судном (у тому числі судноводіння) чи портом, які складають механізм впливу капітана як суб'єкта управління на об'єкт управління й об'єктивно проявляються у формуванні організаційних відносин між учасниками суспільних відносин у сфері діяльності морського транспорту, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта управління та нормах права (законах, указах, постановах, наказах, розпорядженнях, вказівках, інструкціях), дозволяють регламентувати діяльність та забезпечують належну організацію відповідно до поставлених завдань.

Література

1. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 7.10.2009 №1307. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-p>.
2. Кузнецов, С.О. Морське право: підручн. / С.О. Кузнецов, Т.В. Аверочкина. Одеса : Фенікс, 2011. 382 с.
3. Калетнік, Г.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Г.М. Калетнік, А.Г. Мазур, О.Г. Кубай; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, М-во аграр. політики і продовольства України, ВНАУ. К. : Хай-Тек Прес, 2011. 427 с.
4. Адміністративне право України : підруч. / [Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дяченко О.В. та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
5. Підпала І.В. Особливості та правові чинники морської служби на торговельному транспорті / Матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції «Міжнародно-правові проблеми сучасного торговельного мореплавства». Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького 12 грудня 2013 р. 187 с. С. 161-164.
6. Асеев С.В. Транспортное право. Специальная часть: учеб. пособие. Нижний Новгород : Изд-во ФГОУ ВПО «ВГАВТ», 2009. 117 с.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
8. Кодекс торговельного мореплавства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-вр>.
9. Інструкція про порядок проведення процесуальних дій під час кримінального провадження на морському чи річковому судні України, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні: Наказ Генерального прокурора України від 14.11.2012 № 112. URL: <http://www.gp.gov.ua>.
10. Попелюк В.П. До питання розмежування адміністративних та комерційних функцій морського порту. *Правове життя сучасної України*: матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу. Т. 3. Одеса: Фенікс, 2012. С. 297-299.
11. Гетьман Є.А. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2. С. 9.
12. Про роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю» : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 11.08.2016 № 3. URL: <https://rada.gov.ua/uploads/documents/47333.pdf>.

Байрак В. В.,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України