

УДК 342.9:341.225:656.615(045)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.19>

**А. О. Панчук**, адвокат, начальник сектору  
нормативно-правової роботи  
та міжнародного супроводу юридичної служби  
апарату управління,  
ДП «Адміністрація морських портів України»

## КОНТРОЛЬНІ ТА СЕРВІСНІ МЕХАНІЗМИ У МОРСЬКИХ ПОРТАХ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРИНЦИПИ «ДОБРОГО УРЯДУВАННЯ»

У статті охарактеризовано контрольні та сервісні процедури, що здійснюються у морських портах світу та України. Зосереджено увагу на особливостях здійснення PSC як одного з найбільш характерних і специфічних саме для морського транспорту видів портового контролю. Ґрунтуючись на опрацюванні вітчизняних та зарубіжних досліджень у сфері публічного адміністрування морської та портової діяльності, аналізі специфіки контрольних повноважень інспекцій держави порту, а також сервісних механізмів у морських портах надано їх організаційно-правову характеристику, актуалізовано значення та визначено шляхи впровадження принципів «доброго урядування» у систему управління портовою галуззю та портові процедури в Україні. Підкреслено, що на підставі опрацювання світового досвіду здійснення PSC його процедури постійно модернізуються та вдосконалюються для досягнення кращих практик, протоколів роботи та вироблення керівних рекомендацій ІМО. Звернено увагу на недоліки процедур PSC у морських портах України та запропоновано напрямки їх удосконалення. Відзначено, що подолання проблеми субстандартного судноплавства є сферою відповідальності багатьох залучених суб'єктів: судновласників, держав прапорів, класифікаційних товариств тощо. Саме розуміння необхідності колективної роботи та комплексного підходу для досягнення головної мети – забезпечення безпеки мореплавства – є провідним для галузі. Проаналізовано та класифіковано публічні послуги, доступні у морських портах України, у залежності від суб'єкта надання, характеру та особливостей формування цінової політики. Окремою категорією послуг (сервісів), які реалізуються у морських портах визнано ті, що пов'язані з виконанням зобов'язань за міжнародними договорами України. Охарактеризовано стан нормативного впровадження принципів «доброго урядування» у публічне адміністрування та сервісні механізми морських портів. Зауважено, що у цілому ці принципи дотримано у діючому законодавстві через закріплення відповідних керівних правил (стандартів) здійснення портової діяльності та управління нею. Необхідним залишається їх реальне впровадження та наслідування у повсякденній роботі усіма керуючими суб'єктами, що мають відповідні повноваження, можуть чинити вплив на порядок реалізації нормативних приписів.

**Ключові слова:** порти, портова діяльність, державний портовий контроль, публічне адміністрування, публічні сервіси, держава порту, «добре урядування», адміністративні процедури, формальності на морському транспорті.

### **A. O. Panchuk. Control and service mechanisms in seaports: organizational and legal characteristics and principles of “good governance”**

The article describes the control and service procedures carried out in the seaports of the world and Ukraine. The attention has been focused on the peculiarities of the implementation of PSC as one of the most characteristic and specific types of port control for sea transport. Based on the processing of domestic and foreign studies in the sphere of public administration of maritime and port activities, the analysis of the specifics of the control powers of the port state inspections, as well as the service mechanisms in seaports, their organizationally-legal characteristics have been given, the importance has been actualized and the ways of implementing the principles of “good governance” have been determined into the management system of the port industry and the port procedures in Ukraine. It has been emphasized that based on the development of world experience in the implementation of the PSC, its procedures are constantly being modernized and improved to achieve the best practices, work protocols and developing the IMO guidelines. The attention has been drawn to the shortcomings of PSC procedures in the seaports of Ukraine and the directions have been proposed for their improvement. It has been noted that overcoming the problem of substandard shipping is the sphere of responsibility of many involved subjects: shipowners, flag states, classification societies, etc. Exactly the understanding of the need for teamwork and an integrated approach to the achievement of the main goal is the ensuring safety of navigation – that is leading for the industry. It has been analyzed and classified the public services, which are available in the seaports of Ukraine, depending on the subject of provision, character and features of pricing. A separate category of services that are implemented in seaports are those that are associated with the fulfillment of obligations under the international treaties of Ukraine. The state has been characterized of normative implementation of the principles of “good governance” in public administration and service mechanisms of seaports. It has been noted that in general, these principles are observed in the current legislation through the consolidation of the relevant guiding rules (standards) for the implementation and management of port activities. It remains necessary for them to be implemented and followed in their daily work by all managing subjects with appropriate powers that can influence the order of implementation of regulatory requirements.

**Key words:** ports, port activity, port state control, public administration, public services, port state, «good governance», administrative procedures, formalities on maritime transport.

© А. О. Панчук, 2024

**Постановка проблеми.** Кларування суден, що охоплює оформлення їх вантажів та пасажирів у морських портах, здійснення контрольних формальностей, документальних перевірок тощо, є одним зі складників ефективного, швидкого та необтяжливого режиму, що запроваджується державами для спрощення умов зовнішньоекономічної діяльності та забезпечення стабільності функціонування світових і регіональних ланцюгів постачання. Режими портів, встановлені у них контрольні та сервісні формальності є втіленням митної, морської, податкової, прикордонної тощо політик прибережних держав (держав портів). Забезпеченню їх одноманітності присвячено міжнародні угоди та національні законодавства, розроблено керівництва та узагальнення кращих практик, в яких уособлено вироблені тривалим досвідом портової діяльності способи та методи роботи урядів, портових адміністрацій, стивідорних компаній та флоту. При цьому, все ще зберігаються процедури, що жадають перегляду підстав та протоколів роботи, підвищення ефективності та запровадження принципів «доброго урядування». Ці принципи, незважаючи на початкову розробку для застосування у системі місцевого врядування, міцно увійшли у практику державного управління (адміністрування) та успішно використовуються у різноманітних сферах, демонструючи дружнє ставлення до отримувачів послуг керуючих інституцій, зручність та схильність до широкого впровадження інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій. Одним з найбільш характерних та специфічних саме для морського транспорту видів контролю, що здійснюються у портах, є контроль держави порту (Port State Control, далі – PSC), а публічні сервіси, спрямовані на забезпечення безпечного підходу до причалів порту, вантажних операцій тощо, сприяють досягненню високих виробничих показників та збільшення пропускної здатності. Стандартизація таких контрольних та сервісних формальностей, їх приведення у відповідність до кращих практик та рекомендованих міжнародними спеціалізованими організаціями моделей є першочерговим завданням для формування успішної держави порту та, як наслідок, зайняття нею провідного місця у системі морських транспортних сполучень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасній правовій доктрині України PSC розглядається переважно на описовому рівні та із зосередженням уваги на системі його правового регулювання [1–5]. Комплексна характеристика з визначенням переваг та недоліків цього виду контролю нечасто потрапляє до кола наукових інтересів українських правників, що актуалізує його дослідження. Сервісні портові формальності розглядаються переважно як приклад (різновид) адміністративних процедур на транспорті [6; 7] і досі не зазнали необхідного комплексного опрацювання у контексті стану та можливостей правового і організаційного забезпечення впровадження принципів «доброго урядування».

**Мета статті** – на основі опрацювання вітчизняних та зарубіжних розробок у сфері публічного адміністрування морської та портової діяльності, досліджень специфіки контрольних повноважень інспекцій держави порту, а також сервісних механізмів у морських портах надати їх організаційно-правову характеристику, актуалізувати значення та визначити шляхи впровадження принципів «доброго урядування» у систему управління портовою галуззю та відповідні портові процедури в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** PSC, здійснюваний щодо суден під іноземними прапорами та запроваджений наприкінці ХХ ст. в Європі відповідно до Паризького меморандуму про взаєморозуміння щодо контролю суден державою порту [8] (далі – Паризький меморандум) з метою протидії субстандартному судноплавству та забрудненню морського середовища засвідчив свою результативність та в умовах відсутності міжнародних стандартів реєстрації суден і жорстких механізмів підтримання реального зв'язку між судном та державою його реєстрації, виконує допоміжну роль для держав прапорів, сприяючи забезпеченню безпеки судноплавства і його технологічному розвитку.

Паризький меморандум став ключовим інструментом для морських адміністрацій у країнах ЄС для забезпечення дотримання міжнародних стандартів морської безпеки на судах, які заходять до їхніх портів [9]. Конвенція ООН з морського права 1982 р (далі – UNCLOS'82) містить ст.ст. 218 та 219, присвячені можливостям держав чинити вплив на судна, які перебувають в їх портах та здійснили забруднення морського довкілля. Такий вплив охоплює порушення розгляду, розслідування, вжиття адміністративних заходів для запобігання виходу у море та надання дозволу на перехід судна з порту лише до судноремонтної верфи з наступним контролем виправлення виявлених недоліків. Ці статті, загальна спрямованість UNCLOS'82 на дотримання екологічної рівноваги та захист довкілля, а також інші правові та організаційні інструменти та механізми піклування про морське навколишнє середовище свідчать, що мінімізація впливу галузі на нього має особливе значення для сталого розвитку морського транспорту, сприяння міжнародній торгівлі та світового економічного процвітання [10, р. 2].

Для забезпечення безперервних міжнародних вантажних перевезень важливими аспектами є безпека, надійність та екологічність. Недоліки у заходах щодо безпеки, охорони та/або запобігання забрудненню на борту суден призводять до нещасних випадків на морському транспорті. Аварії можуть викликати раптовий збій у загальносвітових вантажних перевезеннях і обумовити суттєві негативні наслідки для глобальних ланцюгів постачання. Надзвичайні події на морі переважно відбуваються саме з субстандартними суднами, які становлять загрозу для життя, вантажів та навколишнього середовища. З метою підвищення їх безпеки держави прапора, держави порту, вантажовласники, класифікаційні товариства, страхові компанії та судновласники розробляють та приймають механізми перевірки суден. Серед цих суб'єктів держави прапора

несуть спільну відповідальність за ефективний контроль суден, зареєстрованих під їхнім прапором в адміністративних, технічних та соціальних аспектах (ст. 94 UNCLOS'82). Класифікаційні товариства забезпечують комплексний технічний огляд суден за допомогою щорічних, проміжних та додаткових перевірок, здійснюваних відповідно до їх власних керівних принципів та рекомендацій або від імені держав прапора. При цьому, хоча на держави прапора покладено основну відповідальність за підтримання стандартів суден, PSC є визнаною мережею безпеки для виявлення неякісних суден [11], і на теперішній час такий контроль став однією з найважливіших практик, що забезпечують сталий розвиток, безпеку та екологічний менеджмент суден [12]. Інспекції PSC, спочатку запроваджені як резервна копія при реалізації зобов'язань держави прапора, довели свою високу ефективність [11].

Правову основу PSC складають численні положення міжнародних конвенцій, що вимагають від прибережних держав інспектувати іноземні судна, які відвідують їхні порти для того, щоб переконатися, що вони дійсно відповідають міжнародним стандартам, закріпленим у правових інструментах держав порту [13, р. 126–127]. У такий спосіб перевірки дають змогу контролювати дотримання нормативних вимог, що містяться у міжнародних правилах забезпечення безпеки мореплавства, запобігання забрудненню, а також умов життя та праці на іноземних судах, які використовують порти чи об'єкти, розташовані у водах, на які поширюється національна юрисдикція держави порту [14].

Система інспектування PSC позбавлена глобальної стандартизації і є роздробленою на регіони, кожен з яких діє відповідно до свого Меморандуму про взаєморозуміння [15]: Європа та Північна Атлантика (Паризький меморандум); Азія та Тихий океан (Токійський меморандум); Латинська Америка (Acuerdo de Viña del Mar); Карибський регіон (Карибський меморандум); Західна та Центральна Африка (Абуджанський меморандум); Середземне море (Середземноморський меморандум) тощо. Деякі країни приєдналися до кількох режимів PSC, а усі регіональні режими PSC, у свою чергу, набули статусу спостерігача у Міжнародній морській організації (International Maritime Organization, далі – ІМО) як міждержавної організації. Їхні представники відвідують засідання ІМО і, зокрема, представляють інформацію про свою річну діяльність у формі документів, що подаються на кожну сесію Підкомітету з імплементації інструментів ІМО, та можуть впливати на оцінювання придатності та відповідності стандартам ІМО, а також сприяти процесу формування і оновлення правил ІМО [16].

Стосовно України діє Меморандум про взаєморозуміння щодо контролю державою порту у Чорноморському регіоні 2000 р. та конкретизуючі його Правила контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затверджені наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 № 545 [17]. Перевірки (огляди) суден під іноземними прапорами в портах України здійснюються у таких випадках: 1) вибірково, згідно з процедурами Чорноморського меморандуму, з щорічною загальною кількістю перевірок не менш як 15% від загальної кількості іноземних торговельних суден, що відвідують порти України; 2) на підставі інформації служби капітана морського порту про необхідність здійснення більш детальної перевірки; 3) при отриманні повідомлення від іноземної інспекції контролю держави порту про слідування до українського порту субстандартного судна або судна, на якому виявлені недоліки не були усунені у попередньому порту; 4) при отриманні інформації від членів екіпажу або інших осіб про невідповідність судна вимогам міжнародних конвенцій, про забруднення судном довкілля або про порушення умов перевезення вантажів і пасажирів тощо.

На підставі опрацювання світового досвіду здійснення PSC його процедури постійно модернізуються та вдосконалюються для досягнення кращих практик, протоколів роботи та вироблення керівних рекомендацій. За результатами цієї роботи кожен два роки приймається резолюція Асамблеї ІМО з оновленою версією процедур для PSC. Сучасний нормативний базис здійснення PSC сформовано, зокрема, Резолюціями ІМО А.1138(31) [18] та А.787(19) щодо PSC [19], які з часом було відкликано та замінено оновленими резолюціями. Остання з них, А.1185(33), датована 6 грудня 2023 р. [20] та, подібно до регіональних меморандумів, містить перелік міжнародних угод, на відповідність нормам яких здійснюються процедури PSC, надає визначення низки дефініцій, визначає перелік рекомендованих процедур здійснення PSC та кращих практик для інспекторів, порядок інформування про результати перевірок, а також наведені у додатках процедури для перевірок на відповідність конкретним міжнародним інструментам. Зокрема, вимоги, що містяться в конвенціях ІМО, охоплюють SOLAS 1974, MARPOL, STCW 1978, TONNAGE 1969 тощо стосовно процедур контролю, яких дотримується сторона відповідної конвенції щодо іноземних суден. Ефективне використання цих положень органами влади держав порту може виявити недоліки, які призводять до невідповідності іноземних суден стандартам (субстандартності), а також забезпечити вжиття заходів щодо їх усунення. Учасники відповідної конвенції, якщо вони здійснили контроль, який призвів до затримання, мають подавати ІМО звіти відповідно до правила I/19 SOLAS 1974, ст. 11 MARPOL або ст. X(3) STCW 1978. Після отримання повідомлення про затримання, держава прапора повинна якнайшвидше повідомити ІМО про коригувальні заходи, вжиті щодо затримання. Виконання вимог про звітність з питань, пов'язаних з PSC, має здійснюватися в електронному вигляді режимами PSC від імені країн-членів і держав прапора через модуль GISIS щодо PSC [16].

Статистика PSC у портах України упродовж довоєнних 2020–2021 рр. (станом на 01.10.2021 р.) свідчить про щонайменше 127 інцидентів з PSC. Найчастіше вони виникали у морських портах «Чорноморськ» (28%),

«Південний» (27%), «Одеса» (20%), «Миколаїв» (12%). Акти перевірок містили: зобов'язання усунути недоліки до відходу судна (84%), що фактично можна прирівняти з затриманням судна, зобов'язання усунути недоліки у наступному порту (11%) та безпосередньо затримання судна (5%). Основними недоліками процедури та документального супроводження інспекцій були недостатній опис виявлених недоліків, їх незначний характер та можливість оперативного усунення силами членів екіпажу без вжиття обмежувальних заходів [21]. Такі фактори свідчать про недостатньо відповідальний, поверховий підхід до інспектування, роботу без базування на системі управління ризиками, спрямованої на виявлення суттєвих недоліків та їх усунення, а у підсумку – скорочення субстандартного судноплавства, а також без відповідного ставлення інспекторів до виконання службових обов'язків. Як зазначають С. Демірчі та К. Чічек, незважаючи на те, що важливість інспекцій PSC для безпеки морських перевезень була визнана в усьому світі, існують ще дві важливі проблеми, які необхідно вирішити для підвищення ефективності процесу інспекції суден:

1) розбіжності у процесі перевірки суден, які спостерігаються в режимах PSC, встановлених регіональними меморандумами, між державами-членами одного режиму, і навіть серед офіцерів PSC. Оскільки інспекційний режим Паризького меморандуму є першим добре побудованим інспекційним механізмом, він сприяє розвитку інших інспекційних механізмів PSC для подолання цих проблем. У рамках режиму інспектування Паризького меморандуму було докладено інтенсивних зусиль для забезпечення узгодженого процесу інспектування суден і розроблено методологію розрахунку профілю ризику судна (SRP) для підвищення ефективності процесу перевірки судна шляхом запобігання непотрібним/кільком перевіркам суден. Згодом подібні методології розрахунку SRP були адаптовані іншими меморандумами;

2) необхідність перевірки багатьох аспектів за допомогою обмеженого часу та кваліфікованих людських ресурсів. Відповідно до режиму інспектування Паризького меморандуму визначено 17 основних пунктів інспектування і понад 500 підпунктів. При цьому надзвичайно важко визначити основні та додаткові об'єкти інспекції та перевірити відповідні об'єкти одним або декількома інспекторами за обмеженого часу. Таким чином, має бути корисним прогнозування факторів ризику (основні пункти) і недоліки (підпункти) для більш ефективного проведення огляду судна [11].

Дійсно, виокремлені дослідниками фактори ризику та проблеми, з якими стикається PSC є характерними для більшості, якщо не для усіх регіональних систем, і забезпечення ефективності контролю на основі відстеження та управління загрозами та небезпеками, впровадження інноваційних інтелектуальних технологій, а не підвищення кількості інспекцій заради статистичних показників має стати керівним для українського механізму PSC. Крім того, система є «відкритою» для впровадження сучасних технологій через діджиталізацію та використання безпілотних систем стеження за станом морських акваторій і важко доступних судових приміщень; покращення горизонтальної та вертикальної взаємодії на міжнародному (глобальному, регіональному, двосторонньому рівнях) між інституціями PSC та на національному – між інспекторами та органами публічного адміністрування морської та портової діяльності, органами, що здійснюють різноманітні контрольні та наглядові повноваження (міжвідомча взаємодія); удосконалення практик роботи всередині національних систем PSC через навчання та підвищення кваліфікації інспекторів (проходження курсів всередині та поза межами країн, обмін досвідом з колегами, підвищення рівня відповідальності та перевірка набутих знань, внутрішній аудит та «робота над помилками», удосконалення практики та протоколів перевірок відповідно до рекомендацій ІМО та інших провідних адмініструючих суб'єктів у сфері мореплавства). Але зусиллями лише системи PSC проблеми субстандартного судноплавства не вирішити. Це – сфера відповідальності багатьох залучених суб'єктів: судовласників, держав прапорів, класифікаційних товариств тощо. Саме розуміння необхідності колективної роботи та комплексного підходу для досягнення головної мети – забезпечення безпеки мореплавства – є провідним для галузі.

Для характеристики сервісного складника портових формальностей вважається за доцільне провести класифікацію публічних послуг, що є доступними у морських портах України. Зокрема, за суб'єктною ознакою вони можуть бути розподілені на послуги, що надаються державними органами і підприємствами, і послуги, що надаються суб'єктами приватного сектору, агентами, портовими операторами, операторами терміналу та іншими суб'єктами господарювання. До кола державних суб'єктів належать капітани морських портів, ДП «АМПУ», портові оператори (державні стивідори), приватних – морські агенти, портові оператори, оператори терміналів, інші суб'єкти господарювання. За характером послуги, що надаються у морському порту, розподіляються на ті, що: 1) пов'язані з вантажними операціями; 2) забезпечують функціонування судна; 3) спрямовані на обслуговування пасажирів; 4) надаються під час транспортування вантажу. За характером формування цінової політики виокремлюються: 1) спеціалізовані послуги, які надаються у морському порту суб'єктами природних монополій і підлягають державному регулюванню; та 2) послуги, що надаються за вільними тарифами.

Окремою категорією послуг (сервісів), які реалізуються у морських портах є сервіси, пов'язані з виконанням зобов'язань за міжнародними договорами України. Серед таких сервісів виокремлюються заходи щодо впровадження у морських портах та портових засобах вимог глави XI-2 SOLAS 1974 та Кодексу охорони суден та портових засобів (International Code for the Security of Ships and of Port Facilities, далі – ISPS-Code) [22] (стосовно перевірки портових засобів, встановлення рівня охорони суден; несення цілодобового

оперативного чергування для спостереження за станом охорони та захисту суден, морських портів та портових засобів тощо). Так, кожне судно під Державним Прапором України, до якого застосовується глава XI-2 SOLAS 1974 та ISPS-Code, перебуваючи у морському порту, підлягає контролю службою морського порту адміністрації морського порту (філії ДП «АМПУ»), або спільно з посадовими особами портових засобів, призначених відповідальними за охорону портового засобу. Реалізацію норм, правил, стандартів і процедур глави XI-2 Додатка до Конвенції SOLAS 1974, ISPS-Code, інших міжнародних та національних актів з морської безпеки на портових засобах морського порту забезпечують відповідні посадові особи портових засобів та відповідні підрозділи адміністрації морського порту (філії ДП «АМПУ»). Слід також відзначити, що Мінінфраструктури України затверджуються правила надання послуг з вантажно-розвантажувальних робіт у морському порту та правила надання послуг з обслуговування суден у морському порту та на підходах до них у частині, що стосується зобов'язань за міжнародними договорами України.

Виключно державними підприємствами, установами та організаціями надаються послуги з: регулювання руху суден, забезпечення проведення аварійно-рятувальних робіт, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства, картографічного забезпечення мореплавства, забезпечення запобігання і ліквідації розливу забруднюючих речовин. Означені послуги надаються в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і внутрішнього водного транспорту. (ст. 19 ЗУ «Про морські порти»). Правовий базис надання послуг є сформованим ще у 2013 р. Необхідно відзначити також, що перелік портових операторів, операторів терміналів у кожному морському порту, а також перелік послуг, які вони надають, визначено в Реєстрі морських портів України, ведення якого здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [23]. Крім того, на офіційному сайті ДП «АМПУ» передбачено можливість приєднання до електронного Договору про взаємодію сторін під час агентування суден в морських портах України [24]. Опубліковано також переліки послуг, що надаються у морському порту за вільними тарифами окремо по кожній філії (адміністрації морського порту), які можуть бути надані морським агентам.

Таким чином, публічні сервіси – це усі послуги, які надаються учасниками господарського процесу у морських портах, інформація про їх види та вартість є відкритою та представлена у загальнодоступних джерелах. На теперішній час висвітлення порядку надання публічних сервісів у морських портах є необхідним, важливим та відповідальним заходом забезпечення прозорості їх діяльності. Поступове залучення широкого кола осіб сприяє подальшому формуванню перспективних планів та закладає вектор розвитку доступу до нових логістичних ланцюгів та ринків перевезень, а також у цілому відповідає принципам «доброго урядування», оскільки на теперішній час підходить до публічного управління переважно пов'язуються з підвищенням ефективності адміністрування за мінімізації витрат ресурсів, а також активного залучення громадян до процесу управління.

Концепція «доброго урядування» стала новим етапом розвитку публічного управління й альтернативою моделі «нового державного менеджменту» («New Public Management»), який не впорався із завданням досягнення ефективного управління [25, с. 38]. Вона базується на ключових для західної правової доктрини поняттях демократії та верховенства права; є причетною до формування системи цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких здійснюється ефективне управління суспільством шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та комерційних структур [26, с. 126]. Узагальнені Радою Європи та рекомендовані до впровадження Комітетом міністрів Ради Європи 12 принципів доброго демократичного урядування [27] створюють нову філософію управління, яка враховує виклики сучасності, кризові прояви, обмеженість у ресурсах, збільшення потреб та демократичних вимог людей і дозволяє реалізовувати місцеві та державну політики за цих умов у найбільш прийнятний для людей та усіх заінтересованих сторін спосіб [28]. Розглянемо ці принципи та визначимо, яким чином їх втілено у нормативному регулюванні та організації публічного адміністрування роботи портової галузі України у цілому та в управлінських портових сервісах зокрема.

Принцип 1 «Чесне проведення виборів, представництво та участь» для управління портовою діяльністю отримує реалізацію через формування Ради порту – постійно діючого дорадчо-консультаційного органу, основним завданням якого є координація питань, пов'язаних із розвитком та функціонуванням морського порту. До її складу належать начальник та капітан морського порту, представники власників (користувачів) морських терміналів, стивідорних компаній, інших суб'єктів господарювання, що надають послуги у морському порту. Через функціонування Ради порту забезпечується також впровадження Принципу 2 «Зворотний зв'язок, чутливість», а також Принципу 8 «Інноваційність та відкритість до змін», що передбачають урахування позицій учасників щодо змін та доповнень до плану розвитку порту, зводу звичаїв морського порту та постанов по порту і прийняття відповідних рішень стосовно доцільності їх внесення (ст. 18 Закону України від 17.05.2012 р. «Про морські порти України» [29] (далі – ЗУ «Про морські порти»). Через формування філій ДП «АМПУ» у кожному з портів України також забезпечується постійне представництво держави для забезпечення функціонування морських портів, утримання та використання об'єктів портової інфраструктури державної форми власності, виконання інших завдань (ст. 1 ЗУ «Про морські порти»).

Принцип 3 «Ефективність та результативність» сприяє забезпеченню досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів, а застосування сучасних управлінських практик та технологій

дозволяє спростити процеси, зменшити витрати та підвищити якість портових послуг. Цей напрям може включати автоматизацію процедур, впровадження систем управління якістю та підвищення кваліфікації персоналу. Крім того, портові оператори зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти дій, які можуть справляти негативний вплив на конкурентне середовище в морському порту (ст. 18 ЗУ «Про морські порти»), а ДП «АМПУ» чи власник морського терміналу на безоплатній основі надають у користування приміщення для організації пункту пропуску через державний кордон України (ст. 11 ЗУ «Про морські порти»). Ефективності та результативності також сприяють закріплені у ЗУ «Про морські порти» принципи функціонування та розвитку морських портів: об'єднання інтересів та діяльності держави в особі служби капітана морського порту, адміністрації морських портів України, інших державних підприємств, що забезпечують функціонування морського порту, та суб'єктів господарювання, що провадять свою діяльність у морському порту; збереження та утворення, зокрема на основі об'єднання майна приватної, державної та комунальної форм власності, єдиних майнових комплексів, розташованих у межах території та акваторії морського порту (ст. 4 ЗУ «Про морські порти»). Цей принцип органічно поєднаний з Принципом 7 «Компетентність і спроможність», що слугує участі усіх зацікавлених сторін (державні органи, приватні компанії, співробітники, клієнти) у процесі прийняття рішень та сприяє більш збалансованому та справедливому управлінню портом. Це допомагає врахувати інтереси всіх учасників та підвищити задоволеність клієнтів. Крім того, цей принцип враховано при розмежуванні відповідно до ЗУ «Про морські порти» адміністративних функцій щодо забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою мореплавства і господарської (комерційної) діяльності, а також розмежування функцій забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою мореплавства (ст. 4 ЗУ «Про морські порти») з метою якнайкращого виконання зазначених функцій та дотримання провідного принципу морської діяльності та інших пов'язаних з нею активностей – принципу забезпечення безпеки мореплавства, що у портах доповнюється необхідністю забезпечення безпеки усіх портових робіт та послуг, збереження людського життя та належного стану навколишнього середовища.

Принцип 4 «Відкритість і прозорість» передбачає впровадження прозорих процедур та звітності, що допомагає знизити рівень корупції та підвищити довіру зі сторони клієнтів та партнерів. Це включає відкриті дані про діяльність порту, фінансову звітність та інформацію про тендери та контракти. Крім того, відповідно до ст. 17 ЗУ «Про морські порти», обов'язкові постанови по порту мають бути опубліковані у Повідомленнях мореплавцям України, ДП «АМПУ» зобов'язана опубліковувати обов'язкові постанови по порту, усі зміни, внесені до них, у Повідомленнях мореплавцям України, а суб'єкти господарювання, що провадять господарську діяльність у морському порту, зобов'язані забезпечити відкритість доступу до відомостей про послуги, що надаються у порту (ст. 20 ЗУ «Про морські порти»).

Закріплення Принципу 5 «Верховенство права» простежується, серед іншого, у ст. 17 ЗУ «Про морські порти»: «При прийнятті обов'язкових постанов по порту або внесенні змін до них не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав суб'єктів портової діяльності, передбачених Конституцією та законами України. Обов'язкові постанови по порту підлягають обов'язковій державній реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, і набувають чинності через 10 днів з дня їх реєстрації, якщо в них не встановлено іншого строку набрання ними чинності. Обов'язкові постанови по порту можуть бути оскаржені до адміністративного суду». У цілому, принцип верховенства права є провідним для усіх правовідносин, його втілено у будь-якій сфері публічного адміністрування, будь-якого рівня. Як зазначає К. Рябець, «функціонування публічного управління в усіх цивілізованих правових державах має обов'язково ґрунтуватися на принципах законності та верховенства права, які є їх цінностями. Завдяки цим принципам забезпечується демократія, права людини, соціальна справедливість та економічна свобода. ... Реалізація публічно-управлінської діяльності на засадах законності та верховенства права є основою функціонування правової держави» [30, с. 71, 75]. Відповідно до Закону України від 10.12.2015 «Про державну службу» [31], верховенство права – це забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави (ст. 4). Слід погодитися з В. О. Галай у тому, що принцип верховенства права варто розглядати як основоположний принцип, на якому передусім має базуватися діяльність усіх гілок влади. Цей принцип має складати базис як правотворчої, так і правозастосовної діяльності [32, с. 157].

Принцип 6 «Етична поведінка» є одним з провідних для державних службовців, які задіяні у виконанні передбачених законодавством функцій, зокрема, у сфері публічного адміністрування портової діяльності та надання послуг у морських портах. Відповідно до Закону України від 10.12.2015 «Про державну службу», одним з обов'язків державного службовця є дотримання правил етичної поведінки (ст. 8), правила внутрішнього службового розпорядку державного органу мають містити загальні правила етичної поведінки в державному органі (ст. 47), а порушення правил етичної поведінки державних службовців є дисциплінарним проступком (ст. 65). Крім того, для портової сфери та виконання необхідних дій щодо кларування судна особливо важливим є недопущення проявів корупції. Останні стали однією з перешкод ефективному функціонуванню українських гуманітарних коридорів. Так, правоохоронні органи виявили масову фальсифікацію

фітосанітарних сертифікатів на сільськогосподарську продукцію, що експортує Україна на світовий ринок. Було встановлено, що державні інспектори Держпродспоживслужби у Закарпатській, Запорізькій, Одеській та Миколаївській областях спільно із працівниками фітосанітарних лабораторій, без відбору зразків продукції та відповідних експертиз, видавали, за грошову винагороду, документи, що підтверджують якість (безпечність) зерна, та вносили недостовірну інформацію до спеціалізованої інформаційної системи RHIS [33; 34].

Принцип 9 «Сталий розвиток та стратегічна орієнтація» може бути реалізований через впровадження Цілей сталого розвитку [35], що можуть допомогти портам мінімізувати негативний вплив на довкілля, покращити соціальні умови для працівників та місцевого населення, а також підвищити економічну стабільність у довгостроковій перспективі. Екологічну спрямованість має закріплений у ст. 12 ЗУ «Про морські порти» порядок організації роботи в морському порту під час виникнення надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру. Зокрема, ДП «АМПУ», суб'єкти господарювання, що провадять свою діяльність у морському порту, вживають невідкладних заходів для ліквідації наслідків стихійного лиха, аварій і катастроф. На дотримання екологічного імперативу спрямовано також норми п. 8 ч. 1 ст. 13, п.п. 9, 10 ч. 1 ст. 15, п. 5 ч. 3 ст. 19 ЗУ «Про морські порти».

Стратегічна орієнтація та перспективне бачення напрямків зростання здійснюється через планування розвитку портової галузі відповідно до Стратегії розвитку морських портів України, що приймається на 25 років і включає короткострокові (на 5 років), середньострокові (на 10 років) та довгострокові (на 25 років) плани розвитку (ст. 7 ЗУ «Про морські порти»). На теперішній час діючою є Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, затверджена Кабінетом Міністрів України у 2013 році та оновлена в 2020 році. А плани розвитку окремих портів (державних стивідорів) затверджуються Мінінфраструктури України відповідно до ст. 6 Закону України від 21.09.2006 «Про управління об'єктами державної власності» [36]. Наприклад, наказом від 29.01.2020 № 25 затверджено Стратегічний план розвитку та Інвестиційний план державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» на 2019–2023 роки [37].

Принцип 10 «Раціональне управління фінансами» отримує прояв у закріпленні засад цільового використання портових зборів у функціонуванні та розвитку морських портів, а також збереження у державній власності стратегічних об'єктів портової інфраструктури морського порту (ст. 4 ЗУ «Про морські порти»). За нецільове використання коштів від портових зборів суб'єкт, який допустив таке порушення, сплачує до Державного бюджету України штраф у розмірі 200% використаної не за цільовим призначенням суми портових зборів. (ст. 22 ЗУ «Про морські порти»). Принцип 11 «Права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість» з відповідними особливостями забезпечується через закріплення у ст. 4 ЗУ «Про морські порти» рівності прав усіх суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у морському порту, недопущення дискримінації у доступі до об'єктів портової інфраструктури загального користування. Крім того, ст. ст. 13 та 20 ЗУ «Про морські порти» закріплено необхідність забезпечення рівного доступу до послуг, що надаються в морському порту, а ст. 15 передбачено у якості однієї з цілей створення ДП «АМПУ» забезпечення рівних і конкурентних умов ведення господарської діяльності та отримання послуг у морському порту. З погляду впровадження цього принципу заслуговують на увагу Рекомендації тимчасової адміністративної колегії Антимонопольний комітет України від 04 листопада 2020 р. № 2-рк/тк «Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції» [38]. У документі відзначено, що дії Морської адміністрації (на теперішній час – Адміністрації судноплавства), які полягають у нав'язуванні судовласникам та морським агентам послуг ДП «Сервісний центр морського та річкового транспорту» з організаційно-технічного забезпечення процедури оформлення приходу та виходу судна з морського порту, містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які можуть призвести до спотворення конкуренції на ринках послуг з агентування суден. Така практика, безумовно, не може вважатися такою, що наслідують принцип доброго урядування у роботі Адміністрації [39].

Принцип 12 «Підзвітність» впроваджується через регулярний аудит та моніторинг діяльності порту, які допомагають виявляти та усувати проблеми на ранній стадії, забезпечуючи високу якість послуг та відповідність стандартам, а чітке визначення відповідальності та повноважень всіх учасників процесу управління портом сприяє покращенню координації та оперативності у прийнятті рішень. Це також сприяє уникненню конфліктів інтересів та неправильному використанню ресурсів. Наприклад, в Аудиторському звіті за результатами державного фінансового аудиту діяльності державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» за період з 01.10.2017 по 31.08.2020 [40] вказано, що основним чинником, який позитивно вплинув на зростання загальної суми доходів, стало зростання доходів від навантажувально-розвантажувальної роботи, збільшення обсягу вантажів, які знаходились на зберіганні, та надання послуг стороннім організаціям портофлотом. Основною причиною невиконання запланованих показників Стратегічного та Інвестиційного плану розвитку Порту вказана постійна зміна напрямів (завдань) розвитку Порту, суттєве зменшення капіталовкладень, що унеможливило досягнення стратегічних цілей упродовж середньострокового періоду (5 років), а також відсутність вільних земельних ділянок за межами власної території. У системі органів публічного адміністрування портової діяльності здійснюються також внутрішні аудити діяльності. Наприклад, у ДП «АМПУ» запроваджено внутрішній аудит та діє відповідний відділ. Для започаткування

діяльності у сфері здійснення енергоаудиту по Підприємству розроблено наказ від 01.05.2023 № 52/10 «Щодо визначення відповідальних за організацію провадження діяльності енергетичного аудиту», на підставі якого як в апараті управління, так і по відокремлених підрозділах (філіям) ДП «АМПУ» були визначені відповідальні особи за організацію провадження діяльності енергоаудиту за напрямками: будівлі, процеси та транспорт [41].

Таким чином, впровадження принципів «доброго урядування» у публічне адміністрування та сервісні механізми морських портів, у цілому, забезпечено діючим законодавством через закріплення відповідних керівних правил (стандартів) здійснення портової діяльності та управління нею. Необхідним залишається їх реальне впровадження та наслідування у повсякденній роботі усіма керуючими суб'єктами, що мають відповідні повноваження, можуть чинити вплив на порядок реалізації нормативних приписів.

**Висновки та перспективи.** Підвищення ефективності контролю морських суден потребує системного, комплексного підходу, що охоплює використання сучасних технологій, покращення координації та обміну даними, навчання інспекторів та оптимізацію процесів як всередині інспекційних організацій, так й у їх зовнішній активності. В Україні на теперішній час вжито необхідних заходів для оптимізації та спрощення оформлення суден, проте нові технології, кращі практики роботи та перегляд ставлення до контрольних механізмів у напрямку сприяючого, або доброго, урядування ще очікують на повноцінну реалізацію. Впровадження принципів доброго урядування у публічне адміністрування та роботу морських портів з надання послуг може суттєво підвищити ефективність, прозорість та якість їх роботи, але потребує, як і PSC, комплексного підходу та підтримки усіх рівнів управління, що у довгостроковій перспективі надасть значних вигід та посприє сталому розвитку портів, які очікувано стануть екологічнішими, цифровізованишими та соціально орієнтованішими з метою забезпечення звання України як ефективною та потужною морської держави. Напрямами подальших досліджень порушеної проблематики може стати опрацювання нормотворчої та управлінської практики впровадження принципів «доброго урядування» у найбільших портах світу з метою визначення можливостей запозичення та пристосування у портовій сфері України.

#### Список використаних джерел:

1. Костира О.В. Правова регламентація діяльності контролю держави порту (port state control). *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2020. Вип. 2(46). С. 57-62. [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.2\(46\).226713](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.2(46).226713)
2. Костира О.В. Правова регламентація діяльності контролю держави порту (port state control). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція».* 2020 № 44. С. 158-161. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2020.44.33>
3. Познанська І.В. Організаційно-економічні аспекти впровадження міжнародних стандартів безпеки судноплавства. *Проблеми економіки.* 2016. № 3. С. 68-73.
4. Plachkova T. Providing Navigation Safety at Seaports of Ukraine: Some Aspects of State Administration *Lex Portus.* 2019. № 2. P. 41-57. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.2.2019.3>
5. Іванова А.В. Забезпечення умов праці і життя моряків на борту судна як елемент системи контролю держави порту. *Альманах міжнародного права.* 2021. Вип. 25. С. 86-94. <https://doi.org/10.32841/PLA.2021.25.10>
6. Зотенко О. О. Митне провадження на морському транспорті: автореф. дис. ... к.ю.н. Одеса, 2011. 18 с.
7. Прокопенко В.В. Митні формальності на транспорті в Україні та їх адаптація до міжнародних митних норм, правил та стандартів: автореф. дис. ... д.ю.н. Запоріжжя, 2018. 32 с.
8. Paris memorandum of understanding on port state control, 1982. URL: <https://numl.org/.940312> (дата звернення: 07.04.2024).
9. Almorza D. et al. Port State Control Inspections under the Paris Memorandum of Understanding and Their Contribution to Maritime Safety: Additional Risk Classifications and Indicators Using Multivariate Techniques. *Journal of Marine Science and Engineering.* 2024. Vol. 12. 533. <https://doi.org/10.3390/jmse12040533>
10. Chuah L.F. et al. Analyzing the influencing factors of Port State Control for a cleaner environment via Bayesian network model. *Cleaner Engineering and Technology.* 2023. Vol. 14. 100636. <https://doi.org/10.1016/j.clet.2023.100636>
11. Demirci S.M.E., Cicek K. Intelligent ship inspection analytics: Ship deficiency data mining for port state control. *Ocean Engineering.* 2023. Vol. 278. 114232. <https://doi.org/10.1016/j.oceaneng.2023.114232>
12. Sevgili C., Arslan E., Kundakçi B. Examination of Ballast Water Management Deficiencies in Mediterranean Memorandum Inspections: Turkish Ports Application. 2023. URL: <https://numl.org/.150312> (дата звернення: 04.04.2024).
13. Akyar D., Celik M., Ceylan B.O. A Holistic Investigation on the Port State Control Inspections of Turkish Flagged Ships. *5th International Black Sea Modern Scientific Research Congress* (November 8-10, 2023, Rize, Türkiye). URL: <https://numl.org/.250312> (дата звернення: 07.04.2024).
14. Rey-Charlo R.E., Cueto J.L., Piniella F. Analyzing Port State Control Data to Explore Future Improvements to GMDSS Training. *Journal of Marine Science and Engineering.* 2023. Vol. 11(12). 2379. <https://doi.org/10.3390/jmse11122379>



15. Knapp S., Franses P.H. A Global View on Port State Control: Econometric Analysis of the Differences across Port State Control Regimes. *Maritime Policy Management*. 2007. Vol. 34. P. 453-482. <https://doi.org/10.1080/03088830701585217>
16. Port State Control. URL: <https://numl.org/.350312> (дата звернення: 08.04.2024).
17. Правила контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затверджені наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 № 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0353-04#Text> (дата звернення: 07.04.2024).
18. Resolution A.1138(31) Procedures for port state control, 2019. URL: <https://numl.org/.450312> (дата звернення: 07.04.2024).
19. Resolution A. 787(19) Procedures for port state control. URL: <https://numl.org/.550312> (дата звернення: 07.04.2024).
20. Resolution A.1185(33) Procedures for port state control, 2023. URL: <https://numl.org/.750312> (дата звернення: 09.04.2024).
21. Моряков К. Нетиха гавань. Виклики для судновласників в українських портах. *Юридична газета online*. №20 (750). 26.10.2021. URL: <https://numl.org/.850312> (дата звернення: 07.04.2024).
22. International Code for the Security of Ships and of Port Facilities, 2002. URL: <https://portalcip.org/wp-content/uploads/2017/05/ISPS-Code-2003-English.pdf> (дата звернення: 05.04.2024).
23. Порядок ведення Реєстру морських портів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 496. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/496-2013-п#Text> (дата звернення: 05.04.2024).
24. Приєднання до Договору про взаємодію сторін під час агентування суден в морських портах України. URL: <https://www.usra.gov.ua/agent-dogovir> (дата звернення: 01.04.2024).
25. Зливко С.В., Коваленко В.В. Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2021. Вип. 54. Т. 1. С. 38-41. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.54.1.9>
26. Ткаля О.В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: «Юридичні науки». 2020. Т. 31(70). Ч. 2. С. 125-130. <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/24>
27. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyru-dobroho-vriaduvannia-ievropejskiyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/> (дата звернення: 02.04.2024).
28. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / За заг. ред. А. Гука. К.: ТОВ «Видавництво» «Юстон», 2018. 60 с.
29. Про морські порти України: Закон України 17.05.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4709-17#Text> (дата звернення: 05.04.2024)
30. Рябець К. Законність та верховенство права як принципи публічного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. Вип. 1(13). [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-70-85](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-70-85)
31. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 02.04.2024).
32. Галай В.О. Принцип верховенства права на публічній службі та його законодавче закріплення. *Право і суспільство*. 2022. № 6. С. 152-158. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.23>
33. «Зерновий коридор» може зникнути через масову корупцію в Держпродспоживслужбі. URL: <https://numl.org/.950312> (дата звернення: 02.04.2024).
34. Як корупція зупинила «зерновий коридор». URL: [https://bastion.tv/yak-korupciya-zupinila-zernovij-koridor\\_n54527](https://bastion.tv/yak-korupciya-zupinila-zernovij-koridor_n54527) (дата звернення: 02.04.2024).
35. The 17 Goals. URL: <https://sdgs.un.org/goals> (дата звернення: 02.04.2024).
36. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 02.04.2024).
37. Про затвердження Стратегічного плану розвитку державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» на 2019–2023 роки та Інвестиційного плану державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» на 2019–2023 роки: наказ Мінінфраструктури від 29.01.2020 № 25. URL: <https://www.port-yuzhny.ua/doc/strateg2020.pdf> (дата звернення: 02.04.2024).
38. Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції: рекомендації Тимчасової адміністративної колегії Антимонопольний комітету України від 04.11.2020 р. № 2-рк/тк. URL: <https://numl.org/.060312> (дата звернення: 01.04.2024).
39. Сурілова А.О. Принцип «good governance» у реформуванні портових формальностей в Україні. *Правова держава*. 2021. № 41. С. 69-75. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.41.225584>
40. Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту діяльності державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» за період з 01.10.2017 по 31.08.2020. URL: <https://numl.org/.160312> (дата звернення: 03.04.2024).
41. Звіт про управління за 2023 рік. URL: <https://numl.org/.260312> (дата звернення: 03.04.2024).