

## ВИСНОВОК

### антикорупційної експертизи проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння та деякі питання щодо підготовки та дипломування моряків»

#### Картка проєкту

Розробник проєкту постанови: Міністерство інфраструктури України	Мета проєкту – забезпечення виконання вимог міжнародних договорів і законів України у сфері підготовки та дипломування моряків – осіб командного складу морських суден	Проєкт постанови надіслано відповідно до § 37 <sup>2</sup> Регламенту Кабінету Міністрів України
---	--	--

#### Резюме антикорупційної експертизи

За результатами проведення антикорупційної експертизи Національне агентство ідентифікувало у проєкті постанови корупціогенні фактори, зокрема:

не визначено правового статусу, порядку створення та роботи Державної кваліфікаційної комісії моряків і апеляційної комісії;

не визначено строків вчинення відповідних дій (проведення комп'ютерного іспиту, надання пільгового дозволу та відмови в його наданні, погодження Адміністрацією судноплавства програм підготовки тощо);

нечітка правова процедура внесення відомостей до послужної книжки та книги (реєстрації) підготовки моряка;

неузгодженість застосованих понять.

#### Опис виявлених корупціогенних факторів

##### 1. Неналежне визначення змісту й обсягу прав чи обов'язків фізичних (юридичних) осіб

1.1. Проєктом постанови пропонується затвердити Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння (далі – проєкт Положення).

У п. 16 розділу 2 проєкту Положення передбачено запровадження функціонування Державної кваліфікаційної комісії моряків (далі – Комісія) із досить широкими повноваженнями. До них, зокрема, належать: організація проведення комп'ютерних іспитів; розгляд заяв моряків на отримання кваліфікаційних документів, їх видача; прийняття рішень про відмову у видачі морякам кваліфікаційних документів; розгляд звернень судовласників щодо надання морякам пільгових дозволів та видача таких дозволів; забезпечення функціонування Державного реєстру документів моряків (далі – Реєстр), внесення до нього відомостей та їх виправлення.

Передбачені проєктом Положення повноваження Комісії стосовно видачі/відмови у видачі відповідних документів мають ознаки адміністративних послуг у розумінні Закону України «Про адміністративні послуги».

Відповідно до ст. 1 цього Закону адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Згідно з ч. 1 ст. 5 зазначеного Закону виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;  
суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;

перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

платність або безоплатність надання адміністративної послуги;

граничний строк надання адміністративної послуги;

перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Відсутність законодавчо визначених вимог до процедур отримання/відмови в отриманні кваліфікаційних документів, видачі/відмови у видачі пільгових дозволів морякам, а також вичерпних умов та підстав для прийняття таких рішень створює ризик корупційних зловживань та безпідставних відмов.

Крім того, проектом Положення визначено, що до складу Комісії входять посадові особи Адміністрації судноплавства та її територіальних органів. Склад Комісії, а також зміни до нього затверджуються наказом Адміністрації судноплавства.

Водночас проект Положення чітко не визначає правового статусу Комісії та порядку її створення. Відсутні приписи, які б регламентували порядок її діяльності. Така правова невизначеність процедур формування та роботи Комісії, зважаючи на широкі повноваження, може призвести до корупційних зловживань під час її діяльності.

#### **Рекомендації НАЗК:**

ініціювати внесення відповідних змін до законодавства з метою дотримання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» під час реалізації процедур отримання/відмови в отриманні кваліфікаційних документів та видачі/відмови у видачі пільгових дозволів морякам;

до внесення змін до законодавства – деталізувати у проекті Положення зазначені процедури, а також встановити чіткий та прозорий механізм прийняття рішень щодо отримання/відмови в отриманні відповідних документів;

внести зміни до проекту Положення, якими чітко визначити правові процедури формування Комісії з числа посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства;

визначити порядок діяльності Комісії.

1.2. Відповідно до п. 1 розділу 10 проєкту Положення рішення Комісії про відмову у видачі кваліфікаційного документа або підтвердження до професійного диплома чи сертифіката компетентності, або результатів комп'ютерного іспиту може бути оскаржене моряком упродовж 30 календарних днів з дня отримання ним такого рішення.

В абз. 1 п. 4 розділу 10 проєкту Положення передбачено, що розгляд скарг здійснюється апеляційною комісією, яка утворюється Адміністрацією судноплавства, протягом 10 робочих днів з дня подання скарги. Отже, апеляційна комісія працюватиме не на постійній основі, а створюватиметься щоразу для розгляду конкретної скарги. За даними UNCTAD (Конференція ООН з питань торгівлі та розвитку), у 2021 році Україна займала 6 місце<sup>1</sup> у світі за кількістю працюючих моряків, що становить понад 4% працівників морської галузі світу.

Зважаючи на потенційну кількість скарг, пропонований правовий механізм створення апеляційної комісії для розгляду конкретної скарги може призвести до зловживань, адже її персональний склад буде визначатись лише після отримання скарги.

У проєкті не визначено кількісний склад апеляційної комісії. Пропонується, що до її складу входитимуть не менше трьох осіб, можуть долучати представників Мінінфраструктури, а також членів Громадської ради при Адміністрації судноплавства, які мають можливість використовувати електронний підпис (за згодою). Невизначеність чіткого кількісного складу апеляційної комісії може зумовити зловживання суб'єкта її створення з метою забезпечення прийняття необхідних рішень.

Проєкт Положення не містить вимог до членів апеляційної комісії. Визначено лише заборону її членам входити до складу Комісії. Такий підхід є необґрунтованим і може зумовити ризик зловживань.

В абз. 2 п. 4 розділу 10 проєкту Положення передбачається, що голова апеляційної комісії відповідає за дотримання порядку роботи апеляційної комісії. При цьому відсутні положення, які б визначали порядок обрання/визначення голови. Не передбачено порядку обрання головуючого у разі відсутності голови. Відсутні положення щодо заступників, секретаря апеляційної комісії.

Зважаючи на положення абз. 5 п. 5 розділу 10 проєкту щодо вирішального голосу голови апеляційної комісії при прийнятті рішень, така невизначеність зумовить додаткові корупційні ризики.

У проєкті Положення не визначений порядок прийняття рішень. В абз. 5 п. 5 розділу 10 проєкту Положення передбачено, що рішення апеляційної комісії приймається більшістю голосів. Однак не визначено – більшістю від присутніх на засіданні чи від її складу. Така невизначеність може зумовити зловживання та спірні правовідносини.

<sup>1</sup> <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=157422>

**Рекомендації НАЗК:**

- передбачити роботу апеляційної комісії на постійній основі;
- визначити її кількісний склад. Передбачити включення до її складу за посадою: заступника голови Адміністрації судноплавства та представника Міністерства інфраструктури України, а також за згодою члена Громадської ради при Адміністрації судноплавства (з правом дорадчого голосу);
- визначити вимоги до членів апеляційної комісії;
- передбачити процедуру обрання/визначення керівництва (голови, заступників, секретаря);
- встановити обов'язковість завчасного повідомлення скажника про дату, час і місце засідання апеляційної комісії;
- встановити можливість присутності громадськості на засіданнях (як спостерігачів) та відео/аудіо фіксації засідань апеляційної комісії;
- встановити, що скарги, запрошення на засідання та рішення апеляційної комісії здійснюються із застосуванням електронної системи;
- визначити порядок прийняття рішень апеляційною комісією.

1.3. Відповідно до абз. 1 п. 8 розділу 1 проекту Положення у виключних випадках (для забезпечення на судні мінімального безпечного складу екіпажу відповідно до судового Свідоцтва про мінімальний безпечний склад екіпажу) певній особі командного складу може бути виданий пільговий дозвіл на виконання протягом визначеного періоду часу (не більше 6 місяців) на визначеному судні визначених обов'язків на посаді, яка є на одну ступінь вищою, ніж може займати моряк відповідно до його професійного диплома або сертифіката компетентності (далі – пільговий дозвіл).

Пільговий дозвіл надається за зверненням судовласника (абз. 2, 3 п. 8 розділу 1 проекту Положення) та підписується головою Адміністрації судноплавства.

Однак проект Положення не визначає строків надання та підстави для відмови в наданні пільгового дозволу.

Така невизначеність може зумовити зловживання посадових осіб Адміністрації судноплавства. Відсутність положень щодо строків надання та відмови в наданні пільгового дозволу ускладнить захист прав моряків/судновласників.

**Рекомендації НАЗК:**

- визначити строки надання пільгового дозволу та підстави для відмови в його наданні.

1.4. У п. 1 розділу 12 проекту Положення визначено, що перевірка професійної компетентності капітанів та осіб командного складу здійснюється шляхом проходження комп'ютерного іспиту відповідно до Порядку реалізації експериментального проекту щодо проведення іспиту у формі комп'ютерного тестування для підтвердження кваліфікації моряків, затвердженого постановою

Кабінету Міністрів України від 30.06. 2021 № 734 (далі – Порядок проведення іспиту).

У п. 2 цього розділу передбачено, що для проходження перевірки професійної компетенції моряк подає Адміністрації судноплавства заяву.

Однак у проєкті Положення не передбачений строк, протягом якого моряк проходить комп'ютерний іспит з дня подання Адміністрації судноплавства заяви. Це може зумовити ризик необґрунтованого затягування строку проведення комп'ютерного іспиту.

Також у розділі 1 надається визначення поняття «комп'ютерний іспит» як «перевірка відповідності знань моряка стандартам компетентності шляхом проведення комп'ютерного тестування». Водночас відсутність у проєкті Положення уточнення, що тестування проводиться відповідним центральним органом виконавчої влади, дає змогу довільно трактувати визначення, що може зумовити зловживання та спірні правовідносини.

Варто звернути увагу, що перевірка професійної компетентності капітанів та осіб командного складу шляхом проходження комп'ютерного іспиту відповідно до Порядку проведення іспиту обмежена 2023 роком. У зв'язку із цим, з метою недопущення блокування морякам доступу до проходження іспиту та унеможливлення випадків застосування сторонніх систем тестування дію постанови Кабінету Міністрів України від 30 червня 2021 р. № 734 необхідно продовжити.

***Рекомендації НАЗК:***

визначити строк проведення комп'ютерного іспиту;

конкретизувати визначення «комп'ютерний іспит» шляхом уточнення, що комп'ютерний іспит проводиться за присутності моряка у спеціально обладнаних приміщеннях державною кваліфікаційною комісією Адміністрації судноплавства;

продовжити строк дії Порядку проведення іспиту.

1.5. У п. 9 розділу 11 проєкту Положення визначені вичерпні підстави для відмови у видачі кваліфікаційного документа моряку, зокрема:

- наявність недостовірних або неповних відомостей у послужній книжці;
- наявність недостовірних відомостей про проходження виробничої або навчально-виробничої практики в книзі підготовки моряка.

При цьому у проєкті Положення відсутня чітка процедура внесення відомостей до таких книг.

Так, у п. 1 розділу 8 проєкту Положення зазначено, що відомості про стаж роботи моряка на судні вносяться до послужної книжки моряка. Такі записи мають бути підписані капітаном судна та можуть бути завірені судновою печаткою. Відомості про стаж роботи кандидата на присвоєння звання особи командного складу на березі під час проходження ним об'єднаної виробничої або навчально-виробничої практики вносяться до книги реєстрації підготовки.

Однак проєкт Положення не визначає суб'єкта, уповноваженого на внесення відомостей до послужної книжки та книги (реєстрації) підготовки моряка.

Крім цього, у зазначених пунктах проєкту Положення застосовуються неузгоджені поняття «книга підготовки моряка» та «книга реєстрації підготовки».

Зважаючи на те, що наслідком внесення у зазначені книги недостовірних та неповних відомостей є відмова у видачі кваліфікаційного документа, правова процедура їх внесення потребує чіткого визначення.

Реалізація положень у пропонованій редакції може зумовити зловживання та, з огляду на невизначеність відповідального суб'єкта, ускладнити захист прав моряків.

***Рекомендації НАЗК:***

у п. 9 розділу 11 та п. 1 розділу 8 проєкту Положення узгодити застосовані поняття «книга підготовки моряка» та «книга реєстрації підготовки»;

у п. 9 розділу 11 проєкту Положення визначити суб'єкта внесення відомостей до послужної книжки та книги (реєстрації) підготовки моряка.

1.6. У пп. 6, 7 розділу 9 проєкту Положення передбачається, що у разі відсутності доказів автентичності отриманих документів Адміністрація судноплавства має повідомити про це правоохоронні органи в установленому законом порядку.

Водночас у проєкті Положення немає положень, які б визначали чіткий порядок дій посадових осіб Адміністрації судноплавства у разі відсутності таких доказів, а також перелік випадків, у яких автентичність поданих документів може ставитись під сумнів.

У проєкті Положення не визначено, чи призупиняється процедура присвоєння/підтвердження кваліфікації у разі звернення до правоохоронних органів щодо можливого підроблення документів.

Таким чином, запропонований правовий механізм зумовлює ризик зловживань посадових осіб Адміністрації судноплавства під час отримання моряком кваліфікаційних документів.

***Рекомендації НАЗК:***

визначити конкретний порядок дій посадових осіб Адміністрації судноплавства у випадку виявлення ознак підроблення документів, який, зокрема, унеможливить припинення процедур присвоєння/підтвердження кваліфікації.

1.7. У розділі 1 проєкту Положення пропонується визначити поняття «електронна система» як «інформаційно-телекомунікаційна система у сфері підготовки та дипломування моряків і видачі їм документів, яка дає змогу створювати, переглядати, обмінюватися інформацією в електронній формі».

Однак не передбачено, що саме є складовою електронної системи. Не встановлені порядок її ведення, запобіжники несанкціонованого втручання.

Нечітко визначені повноваження адміністратора, володільця та користувача електронної системи.

Електронну систему пропонується застосовувати для подання заяви щодо отримання кваліфікаційних документів, завантаження сертифікатів про результати комп'ютерного іспиту моряка тощо. Водночас пропонується встановити, що автоматизований збір, верифікація, оброблення, зберігання, захист та надання інформації про кваліфікаційні документи моряків відбувається програмним забезпеченням Реєстру.

Наразі єдиним та безальтернативним інструментом отримання послуг з дипломування моряків є електронні застосунки. Їх функціонування не врегульоване нормативно-правовими актами. Функціонування відповідної електронної системи забезпечується суб'єктом господарювання приватної форми власності. Такі застосунки є вразливими до зовнішнього втручання та коригування відомостей сторонніми особами.

Також у сфері підготовки та дипломування моряків незаконно функціонують електронні застосунки для внесення навчально-тренажерними закладами сертифікатів про підготовку моряків до Реєстру.

За повідомленнями працівників морської галузі використання таких застосунків зумовлює численні зловживання та порушення прав моряків.

Враховуючи вищенаведене, у проекті Положення мають бути визначені складові електронної системи, а також чітко зазначено, що власником цієї системи, її складових, програмного забезпечення Реєстру є держава.

Також у розділі 13 проекту Положення визначені широкі повноваження Державного підприємства «Сервісний центр морського та річкового транспорту», що включає створення, впровадження та супроводження програмного забезпечення Реєстру, відповідальність за його технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист даних, здійснення технічних та технологічних заходів з надання, блокування та анулювання доступу до Реєстру тощо.

Однак, на відміну від більшості працівників суб'єкта господарювання державної форми власності, на державних службовців поширюються заборони та обмеження, визначені Законом України «Про запобігання корупції», що є превентивними інструментами запобігання правопорушень. У зв'язку з цим більш обґрунтованою є пропозиція наділити відповідними повноваженнями Адміністрацію судноплавства. При цьому для інших суб'єктів, наприклад, державного підприємства (його посадових осіб) встановити лише обмежений доступ до Реєстру.

***Рекомендації НАЗК:***

визначити складові електронної системи, повноваження адміністратора, володільця та користувача;

визначити державу, в особі Адміністрації судноплавства, власником електронної системи, програмного забезпечення Реєстру;

визначити порядок ведення електронної системи, передбачивши вимогу щодо реєстрації та збереження її програмними засобами всіх дій, що здійснюються в ній;

визначити заборону використання програмних продуктів, не передбачених законодавством;

визначити адміністратором електронної системи Адміністрацію судноплавства та її право надавати обмежений доступ до системи підпорядкованим суб'єктам.

## **2. Інші зауваження**

2.1. У п. 5 розділу 10 проекту Положення визначено, що програми підготовки в закладах з підготовки моряків, їх навчально-методична та матеріально-технічна база, зокрема тренажерне обладнання, а також професійна кваліфікація персоналу, який здійснює підготовку та оцінку компетентності моряків, повинні відповідати STCW 78, STCW Code та (або) STCW- F і (за наявності) професійним стандартам у сфері підготовки моряків. Зазначені програми підготовки погоджуються Адміністрацією судноплавства, після чого публікуються на вебсайті закладу з підготовки моряків.

Однак у проекті Положення не визначений строк погодження Адміністрацією судноплавства програм підготовки. Така правова невизначеність може зумовити необґрунтоване затягування строку такого погодження.

### ***Рекомендації НАЗК:***

визначити строк погодження Адміністрацією судноплавства програм підготовки.

2.2. У п. 9 розділу 11 проекту Положення визначено, що перелік закладів з підготовки моряків із зазначенням переліку кваліфікаційних документів моряка та (або) підтверджень про проходження підготовки, які ними видаються, оприлюднюється на офіційному вебсайті Адміністрації судноплавства.

При цьому у проекті не визначається періодичність та/або підстави внесення змін до цього переліку (припинення діяльності тощо). Актуальність зазначених відомостей сприятиме прозорості та забезпечить ефективну альтернативність у виборі такого закладу.

### ***Рекомендації НАЗК:***

передбачити періодичність/підстави внесення змін до переліку закладів з підготовки моряків.

## **Висновок:**

проект постанови містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання з урахуванням наданих рекомендацій.

Голова Національного агентства  
з питань запобігання корупції

  
Олександр НОВІКОВ