



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ ПІДГОТОВКИ ТА ДИПЛОМУВАННЯ МОРЯКІВ УКРАЇНИ



Україна – це потужна морська держава. За даними UNCTAD (Конференція ООН з питань торгівлі та розвитку), у 2021 році Україна займала 6 місце¹ у світі за кількістю працюючих моряків, що становить понад 4% працівників морської галузі світу. Самі ж моряки щорічно привозять в Україну в середньому близько \$3-4 млрд, забезпечуючи значний прибуток валюти в національну економіку.

Протягом тривалого часу спостерігаються значні проблеми у сфері підготовки та дипломування моряків, що може призвести до значних обмежень в їхній роботі з боку ІМО (Міжнародної морської організації), або ж взагалі призведе до ануляції виданих їм дипломів в Україні. Так, у серпні 2021 року в ході розслідування СБУ стало відомо про злочинну схему оформлення документів та незаконне втручання в діяльність Єдиного державного реєстру документів моряків², яка приносила злочинцям близько \$150-200 млн доларів щороку. Попри те, що схема була викрита, вона продовжує функціонувати й надалі, що несе значні ризики втрати роботи українськими моряками в короткостроковій перспективі.

У контексті повномасштабної війни росії проти України ми бачимо, яку важливу роль для нашої держави грають порти та морська галузь в цілому. Додатково до цього, внаслідок запроваджених санкцій проти російської федерації, а саме санкцій проти її портів, терміналів та суден, варто очікувати, що присутність російських моряків зменшиться на ринку праці морської галузі, де вони на 2021 рік займали близько 10%. Саме українські моряки можуть не просто допомогти забезпечити стабільність морської галузі України та відновити наші експортні можливості по завершенню війни, а й посісти вакантні місця на світовому ринку праці морської галузі. Це призведе до збільшення добробуту моряків та їхніх сімей, збільшенню притоку валютної виручки, яку вони привозять, та розбудові іміджу України як світової морської держави.

Сфера підготовки та дипломування моряків формально перебуває в процесі динамічних змін протягом останніх двох років, проте в ній досі спостерігається низка значних корупційних ризиків. Незважаючи на повномасштабне вторгнення росії в Україну, процес дипломування моряків не зупинився, але в ньому знову проявилися старі корупційні схеми, появу яких неможливо обґрунтувати причинами, пов'язаними з війною.

З 21 лютого 2022 року ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків» повинно було зупинити прийом заявок на проведення комп'ютерного тестування для підтвердження кваліфікації, а також підтвердження стажу роботи на судні за допомогою скомпрометованого АСТ-тесту, який є вразливим до зовнішнього втручання, і його результати можуть бути скореговані вручну. Єдиним варіантом для запису повинен був залишитися визнаний у світі незалежний тест – CES 6.0. Однак моряки продовжують скаржитися, що АСТ-тест досі функціонує, запис на нього доступний, а так звані «агенти-посередники» пропонують скласти тест АСТ за неправомірну вигоду. При чому складання іспиту суто формальне, адже для цього його навіть не потрібно проходити, бо «агенти-посередники» вручну внесуть потрібні результати в е-систему «Кабінет моряка».

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

² <https://ssu.gov.ua/novyny/sbu-vykryla-zlochynnu-skhemu-oformlennia-dokumentiv-moriakiv-i-povertaie-reiestr-v-upravlinnia-derzhavy>

Водночас запис на незалежний тест CES 6.0 штучно блокується за допомогою вище згаданої е-системи «Кабінет моряка», функціонування якої не врегульовується жодним нормативно-правовим актом. Тобто досі функціонує корупційний механізм, відповідно до якого злочинці блокують чесне та прозоре дипломування моряків, змушуючи їх звертатися до «агентів-посередників» для отримання необхідних дипломів.

У зв'язку із вищезазначеним експерти Національного агентства з питань запобігання корупції вважають термінове вжиття заходів для мінімізації корупційних проявів у процесі дипломування моряків необхідним кроком, а також важливою умовою для ефективної розбудови України після російського вторгнення. З цією метою було проведено аналіз та ідентифіковано найбільш поширені корупційні ризики у процедурі дипломування та сертифікації працівників морської галузі. До виявлених корупційних ризиків були також розроблені рекомендації щодо їх усунення, частина з яких не потребує додаткових бюджетних коштів, а також складної процедури імплементації. За підрахунками експертів сукупний корупційний дохід від реалізації виявлених корупційних ризиків може сягати понад 100 мільйонів доларів на рік. У разі виконання розроблених рекомендацій Міністерством інфраструктури України, а також підпорядкованими службами та державними підприємствами можливо суттєво знизити або повністю нівелювати можливість отримання неправомірної вигоди в ході сертифікації та дипломування моряків.

Ризик 1

Блокування діяльності навчально-тренажерних закладів посадовими особами Адміністрації судноплавства для отримання неправомірної вигоди

Щоб бути допущеним до Державної кваліфікаційної комісії, моряк повинен мати документальний доказ схваленої обов'язкової підготовки (Documentary Evidence), що закріплено у п. 4.2 Порядку роботи Державних кваліфікаційних комісій.³ Відповідно до п. 1.3 Порядку видачі кваліфікаційних документів особам командного складу суден та суднової команди морських суден⁴ документальний доказ видається схваленою організацією, установою, закладом, які здійснюють підготовку моряків – навчально-тренажерним закладом (далі – НТЗ).

Також підготовку моряків можуть здійснювати лише ті НТЗ, які включені до Переліку схвалених навчально-тренажерних закладів, підготовка в яких відповідає вимогам Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року та національними вимогами, що затверджуються наказом Міністерства інфраструктури України.

Для включення до цього наказу навчально-тренажерний заклад повинен пройти огляд, порядок якого затверджено наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 25.11.2004 № 1042⁵ і результатом якого є складення Адміністрацією судноплавства Протоколу про відповідність підготовки моряків. Щоб продовжувати свою діяльність, НТЗ необхідно кожні 2 роки проходити огляд комісією, утвореною Адміністрацією судноплавства, і отримувати відповідний Протокол.

Порядок огляду НТЗ містить низку процедурних прогалин, які наділяють посадових осіб Державної служби морського та річкового транспорту дискретними повноваженнями. Тож посадові особи можуть як гальмувати процес видачі Протоколу про відповідність НТЗ, так і видавати його в швидкі терміни за неправомірну вигоду. Зокрема, в порядку не визначено строки проходження жодного з етапів, що передують видачі Протоколу про відповідність.

Щоб подати заявку на огляд до Адміністрації судноплавства, НТЗ вже повинен мати погоджені нею навчальні програми. Наразі немає нормативно-правових актів, які встановлюють терміни опрацювання навчальних планів та програм підготовки Державною службою морського та річкового транспорту. Час очікування на підтвердження кожної програми може перевищувати 60-денний строк. Також жоден нормативно-правовий акт не встановлює термінів розгляду заявки з боку НТЗ на проведення фактичного огляду посадовими особами Адміністрації судноплавства. Таким чином, посадові особи набувають дискретних повноважень щодо внесення того чи іншого НТЗ до плану оглядів. Тож попри встановлені терміни видачі Протоколу про відповідність у вигляді 10 робочих днів після завершення фактичного огляду, цей процес може затягнутися на невизначений час. Без отриманого Протоколу відповідності НТЗ забороняється проведення підготовки моряків. Кожен день бездіяльності несе для закладів значні збитки, що спонукає до надання неправомірної вигоди посадовим особам Адміністрації судноплавства задля якнайшвидшого отримання необхідного Протоколу, аби продовжити власну господарську діяльність.

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0529-07#n79>

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1950-13#n32>

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1577-04#Text>



КЕЙС

За результатами перевірки діяльності Адміністрації судноплавства Антимонопольний комітет України⁶ виявив окремі процедурні прогалини, які дають змогу посадовим особам служби затягувати процес видачі Протоколів про відповідність підготовки моряків навчально-тренажерним закладам.

Згідно з висновком АМКУ ТОВ «Київський центр підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців водного транспорту» листом від 06.12.2018 надіслало до Адміністрації судноплавства 102 програми на погодження, які Адміністрація судноплавства погодила листом від 05.02.2019, тобто майже через три місяці. ТОВ «Альфа-Трейнінг» подало заявку на огляд навчально-тренажерного закладу 18.03.2019, а фактичний огляд Адміністрація судноплавства провела в термін 02 – 04.07.2019, тобто через чотири місяці. Також було встановлено, що протягом 2018 – 2019 рр. періоди часу, упродовж яких у низки НТЗ не було чинних протоколів про відповідність через затримки з боку Адміністрації судноплавства, коливались від 2 тижнів до 11 місяців. Це призводило до значних фінансових втрат суб'єктами господарювання. Зокрема, ТОВ «Учбово-тренажерний центр «Альфа-Трейнінг» визначило сумарні збитки від зловживання посадовими особами Адміністрації судноплавства службовим становищем та неконкурентного впливу на Центр на суму 700 000 гривень.

⁶ <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5e7/9d3/4e6/5e79d34e672f8010636269.pdf>

Ризик 2

Блокування функції внесення сертифікатів до державного реєстру для надання приватними компаніями незаконних платних послуг

Наприкінці 2021 року було створено окремий модуль в Єдиному державному реєстрі документів моряків для НТЗ, за допомогою якого працівники навчальних закладів зможуть вносити інформацію про видані морякам сертифікати в онлайн-режимі.

Згідно з п. 3.3 Положення про ведення єдиного Державного реєстру документів моряків⁷ перелік документів та інформація, що вносяться до Реєстру, а також формат і строки передачі даних затверджуються Інспекцією з питань підготовки та дипломування моряків. Проте жодних нормативно-правових актів, які б регулювали використання окремого модуля для НТЗ, прийнято не було.

Для роботи з модулем було створено дві програми, які є приватними: «НТЗ gov.ua» та «НТЗ-digital», за допомогою яких повинно відбуватися внесення сертифікатів до Єдиного державного реєстру документів моряків.

«НТЗ gov.ua» є безкоштовною програмою для НТЗ, проте її функціонал значно обмежений: вносити відомості про сертифікати в ній може лише один працівник центру, всі дані необхідно вносити вручну, і загальна кількість сертифікатів, які може видати НТЗ за її допомогою за день – лімітована. Натомість «НТЗ-digital» є платною програмою, яка має більш широкий функціонал: внесення даних до ЕДР про сертифікати в ній – автоматизоване, а кількість виданих сертифікатів – необмежена. Щоб отримати доступ до програми «НТЗ-digital», навчально-тренажерні заклади мають укласти угоду з приватною компанією ТОВ «АЛОКА АС» і сплачувати їй за обслуговування щомісяця 45 000 грн, додатково ще 15 000 грн один раз на квартал, а також НТЗ необхідно сплачувати 300 грн за кожен сертифікат, внесений через програму «НТЗ-digital». Оплата відбувається так: НТЗ переказує кошти на рахунок ТОВ «АЛОКА АС», натомість отримує внутрішню валюту програми, (ЮНІТИ) яка знімається при генеруванні сертифіката в «НТЗ-digital».

Згідно з наказом Міністерства інфраструктури України від 08.01.2003 № 3 «Про затвердження Положення про ведення єдиного Державного реєстру документів моряків» перелік осіб, які мають право доступу до Реєстру та право внесення даних у Реєстр, визначається начальником Інспекції з питань підготовки та дипломування моряків за поданням директора Реєстру. Проте наразі інформацію щодо виданих в НТЗ сертифікатів можна заносити в Реєстр виключно за допомогою приватних компаній та їхнього програмного забезпечення, що не регулюється чинними нормативно-правовими актами. Альтернативного способу заносити інформацію до реєстру в НТЗ – немає. Таким чином, навчально-тренажерні заклади змушують звертатися до платної програми, вступаючи до «Клубу привілейованих НТЗ», при цьому підвищуючи вартість сертифікатів для моряків та здійснюючи виплати стороннім особам, а не на користь державного бюджету. Тобто стороння приватна компанія отримує незаконний доступ до персональних даних моряків і має несанкціонований жодним нормативно-правовим актом доступ до Єдиного державного реєстру документів моряків. Наявність та функціонування такої системи можливе лише за згоди посадових осіб.

⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-03/ed20111209#Text>



ФАКТ

Щодо отримання сертифікатів кожного робочого дня (до 24.02.2022) зверталось близько 200 осіб по всій Україні,⁸ а кожен моряк потребує кількох сертифікатів для своєї роботи залежно від посади та обов'язків (в середньому 3-4). Вартість сертифіката через сервіс становить 300 грн, а отже, приватна компанія отримує понад 2 млн грн на день, без врахування 45 000 грн, які має сплачувати кожен НТЗ за доступ до програми, функціонування якої не обумовлене жодними правовими нормами.

⁸ <https://mtu.gov.ua/news/32927.html>

Ризик 3

Неправомірне втручання до Єдиного державного реєстру документів моряків з метою отримання неправомірної вигоди

Єдиним та безальтернативним способом отримання послуг у галузі дипломування для моряків є сервіс «Електронний кабінет моряка». Лише за його допомогою можна подати заявку на підтвердження кваліфікації за рахунок трудового стажу, подати заявку на проходження тестування для здобуття кваліфікації тощо. Водночас функціонування сервісу «Електронний кабінет моряка» не передбачено Порядком видачі кваліфікаційних документів особам командного складу суден та суднової команди морських суден.⁹ Через відсутність нормативно-правового регулювання діяльності «Електронного кабінету моряка» та неправомірне сприяння посадових осіб ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків» на території України з введенням цього сервісу почав функціонувати протиправний механізм вимагання та одержання неправомірної вигоди від моряків за оформлення кваліфікаційних документів, необхідних для їхньої роботи.

Згідно з інформацією, наданою ДП «Галузевий центр цифровізації та кібербезпеки» і ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків», забезпеченням функціонування та підтримкою інформаційних ресурсів, баз даних та програмного забезпечення, які використовуються у сфері підготовки та дипломування моряків, займається ПП «Провідник». Тобто приватна компанія впроваджує та забезпечує системи збереження та обміну даних між моряками, ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків», навчально-тренажерними закладами, Державними кваліфікаційними комісіями та іншими суб'єктами, дотичними до морської галузі.

Єдиний державний реєстр документів моряків та вся інформація, пов'язана з галуззю підготовки та дипломування моряків є власністю держави, отже реєстр та пов'язані з ним інформаційні системи, такі як «Кабінет моряка», підлягають обов'язковому захисту. Проте рівень захисту та стандарти безпеки в них є невідомими, атестату відповідності КСЗІ вони не мають, а державна експертиза щодо відповідності стандартам не проведена, що свідчить про незахищеність персональних даних моряків та інформації щодо їхньої підготовки та дипломування.

З метою отримання неправомірної вигоди здійснюється низка перешкод та втручань в електронну систему, зокрема:

1. Створення штучних перешкод при оцифруванні та верифікації документів у Єдиному державному реєстрі документів моряків;
2. Навмисне гальмування процесу схвалення онлайн-заявок на проходження Державної кваліфікаційної комісії (далі – ДКК).

Щоб реалізувати вищезазначений протиправний механізм група осіб розробила альтернативну автоматизовану інформаційну систему¹⁰ (далі – АІС), яка має несанкціонований доступ до документів та конфіденційної інформації моряків. АІС дає змогу в ручному режимі схвалювати верифікацію документів моряка та вносити відомості щодо отриманих сертифікатів, всупереч фактичним даним.

⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1950-13#Text>

¹⁰ as.marad.org.ua

При внесенні будь-якої інформації на офіційний портал вона автоматично вивантажується на його альтернативну несанкціоновану версію. Доказом цього є свідчення моряків про те, що після оцифрування документів їм майже миттєво приходять повідомлення на персональний мобільний телефон або листи на персональну пошту з пропозиціями від «агентів-посередників», в яких вони пропонують свої послуги у сприянні швидкому отриманню необхідних документів.

Ці «агенти-посередники» проводять необхідні маніпуляції в електронній системі, а саме верифікацію документів, схвалення запитів моряків на ДКК та корегування персональної інформації, за що просять неправомірну вигоду в розмірі від \$4 до \$10 тисяч залежно від посади моряка і необхідних йому сертифікатів. Без сприяння посадових осіб, а отже, і отримання неправомірної вигоди за функціонування протиправного механізму існування вищезазначеної системи було б неможливе.



КЕЙС

Наразі правоохоронні органи проводять низку досудових розслідувань щодо функціонування механізму неправомірного втручання в автоматичну інформаційну систему, пов'язану з Єдиним державним реєстром документів моряків,¹¹ задля отримання неправомірної вигоди.

Зокрема, в ході досудового розслідування встановлено, що АІС використовують для ручного підтвердження верифікації документів моряка, внесення сертифікатів та дипломів тощо. За версією слідства, несанкціонована передача та використання конфіденційних відомостей стосовно моряків з офіційного е-сервісу «Кабінет моряка» та Державного реєстру документів моряків України стала можливою завдяки розробленому програмному забезпеченню та програмному коду працівників приватної компанії.

Співробітники підприємства, здійснюючи підтримку та оновлення альтернативної автоматизованої системи Адміністрації судноплавства, несанкціоновано розробили в ній додаткові блоки для можливості реалізації протиправного механізму роботи «агентів» з ручної верифікації документів.

¹¹ <https://conp.com.ua/lawsuit/99770153>

Фальсифікація результатів комп'ютерного тестування для підтвердження компетентності моряків

Відповідно до Порядку підтвердження кваліфікації та дипломування осіб командного складу суден та суднової команди морських суден¹² свідоцтво фахівця (диплом) видається моряку капітаном морського порту після успішного підтвердження кваліфікації шляхом проходження комп'ютерного тестування за допомогою програмного забезпечення інформаційно-телекомунікаційної системи. Ці зміни були впроваджені наказом Міністерства інфраструктури України від 06.04.2021 № 201 «Про внесення змін до нормативно-правових актів Міністерства транспорту та зв'язку України та Міністерства інфраструктури України», який закріпив використання новоствореної автоматизованої системи тестування (далі – АСТ) для оцінювання компетентності моряків. Ключовою метою змін була побудова процесу перевірки знань моряка без участі екзаменатора, який би міг маніпулювати своїм посадовим становищем задля отримання неправомірної вигоди від моряка.

Проте доступ до системи, яка повинна була стати запобіжником проти вимагання хабарів за проходження тестування, мали сторонні особи, які в ручному режимі корегували результати фахового комп'ютерного тестування для підтвердження відповідної кваліфікації моряка. Масові відгуки працівників морської галузі свідчать про те, що за неправомірну виплату так званим «агентам-посередникам» кожен моряк може скласти тест АСТ, навіть надавши неправильні відповіді на більшість питань. І, навпаки, бездоганно володіючи матеріалом і даючи правильні відповіді на необхідну кількість питань для успішного складання тестування, моряки можуть отримати незадовільний бал, через коригування їхніх результатів у системі сторонніми особами.

Через вищезазначені факти Кабінет Міністрів України видав постанову від 30.06.2021 № 734 «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення іспиту для підтвердження кваліфікації моряків у формі комп'ютерного тестування».¹³ Згідно з її положеннями в рамках експериментального проекту має використо-вуватись система комп'ютерного тестування Crew Evaluation System (CES) 6.0, без зазначення інших систем комп'ютерного тестування. CES 6.0 є міжнародно визнаною та авторитетною системою, якою користуються передові морські держави світу та понад 350 найбільших морських компаній для оцінки компетенції моряків. Ця система є незалежною і розроблена приватною норвезькою компанією «Seagull Maritime AS» ще з 1995 року.

Однак перші тестування за допомогою CES 6.0 почалися аж 11 листопада 2021 року, а запис на це тестування відбувався за допомогою вразливого до стороннього втручання е-сервісу «Кабінет моряка», що призвело до штучних перепон при спробах моряків зареєструватися на CES 6.0. При цьому весь час існувала можливість підтвердити свою компетенцією за рахунок корупційного тесту АСТ, адже його функціонування не припинилося. Після повторних масових скарг професійної морської спільноти Міністерство інфраструктури України оголосило,¹⁴ що з 21 лютого 2022 року заявки на проведення комп'ютерного тесту-

¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1901-13#Text>

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/734-2021-%D0%BF#Text>

¹⁴ <https://www.kmu.gov.ua/news/ces-testuvannya-stane-yedinim-sposobom-pidtvrdzhennya-kvalifikaciyi-moryakiv>

вання для підтвердження кваліфікації моряка будуть прийматися виключно на норвезький тест Crew Evaluation System (CES) 6.0. Проте запис на АСТ-тест став знову доступний, а запис на CES 6.0 й надалі штучно гальмується.

ФАКТ

Результати незалежних журналістських досліджень¹⁵ доводять, що складання тесту АСТ не залежить від знань моряка. За неправомірну вигоду так званим «агентам-посередникам» моряк може скласти цей тест, навіть надавши неправильні відповіді на більшість питань. А набравши необхідну кількість правильних відповідей – не скласти, бо його результати вручну корегуються за допомогою альтернативної автоматичної інформаційної системи, яка має доступ до офіційного е-сервісу «Кабінет моряка» та Державного реєстру документів моряків України. За повідомленнями фахових спільнот моряків, у час війни «агенти-посередники» просять у них близько \$1200 за успішне складання АСТ-тесту.

При цьому запис на незалежне авторитетне тестування CES 6.0 штучно гальмується, що підтверджує офіційна статистика. Згідно з інформацією, наданою ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків», з 11.11.2021 по 31.05.2022 було подано 564 заяви на проходження CES-тестування, 471 екзамен було проведено і 85 моряків допущено до тестування. Але щомісяця підтверджувати власну компетенцією за рахунок електронного тестування потребує близько 1000 моряків, що говорить про штучне стримування проведення незалежного тестування, що й змушує моряків звертатися до «агентів-посередників» для складання корупційного тесту АСТ за неправомірну вигоду.



564

заяви
подано



471

екзамен
проведено



85

моряків
допущено
до тесту

¹⁵ <https://bihus.info/kompyuterni-testy-dlya-moryakiv-zaprogramovani-pid-habar-eksperiment-bihus-info/>

Відповідно до Закону України № 1578-IX від 29.06.2021¹⁶ внесено зміни до Кодексу торговельного мореплавства України щодо вимог до кваліфікації членів екіпажу. Метою цього Закону було приведення національного законодавства України у відповідність до вимог Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків. Згідно зі змінами моряк отримав можливість підтвердити компетентність для роботи на морських суднах за рахунок стажу роботи. До цього моряки не могли підтвердити свою компетентність за рахунок стажу, що змушувало їх в обов'язковому порядку наново складати іспити у Державних кваліфікаційних комісіях, що викликало значні корупційні ризики.

Однак порядок підтвердження стажу з боку Державної служби морського та річкового транспорту не регулюється жодним чинним нормативно-правовим актом. Відсутність чіткої процедури з конкретними термінами розгляду заяв, закріпленням зон відповідальності за конкретними органами влади та установами призвело до виникнення корупційних ризиків. В ході реалізації яких посадові особи Державної служби морського та річкового транспорту набули дискретних повноважень самостійно встановлювати вимоги до методів надання моряком документів, термінів їхнього розгляду і вирішувати, чи дійсно вони підтверджують стаж чи ні. Відповідно до цього посадові особи можуть вимагати у моряка неправомірну вигоду за схвалення його стажу, блокувати цей процес або взагалі відхиляти запити.

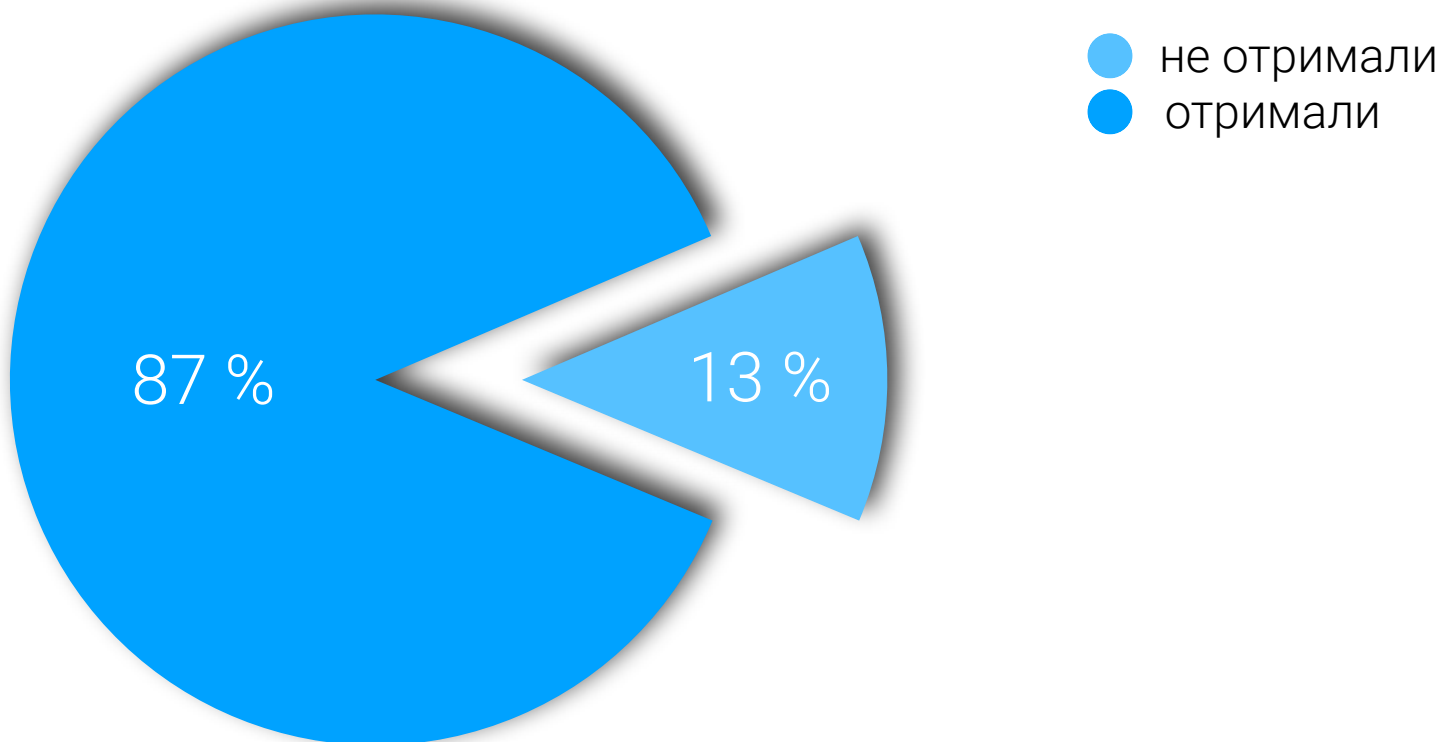
Документи на підтвердження стажу подаються через «Кабінет моряка», який є вразливим до зовнішнього втручання та коригування інформації в ньому невстановленими особами. Підтримка функціонування електронної системи «Кабінет моряка» здійснюється приватною компанією, а сама система не проходила жодної експертизи щодо відповідності стандартам Комплексної системи захисту інформації. В свою чергу, ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків» та Державна служба морського та річкового транспорту не володіють інформацією про всіх осіб, які мають доступ до системи.

Надіславши відскановані документи, моряк може очікувати на відповідь місяцями, але в непоодиноких випадках, навіть після тривалого очікувань, отримує відмову. Інформація про відмову в наданні послуг морякам, яка відображається в «Електронному кабінеті моряка», не містить жодних ознак юридично оформленого документа, зокрема, не зазначаються зауваження, які стали причиною для відмови, а також ким та коли прийнято відповідне рішення. Відповідно, наразі не дотримуються вимоги законодавства при розгляді заявок моряків на підтвердження стажу, а також відсутні закріплені терміни розгляду заяв, відповідальність посадових осіб, форми підтвердження та відмов на заяви тощо. Це викликає значні затримки, які схиляють отримувачів послуг до неправомірної вигоди задля безперешкодного підтвердження стажу або змушують моряків підтверджувати свою кваліфікацію за допомогою складання іспитів у формі тестування, що несе додаткові корупційні ризики.

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1578-20#Text>

ФАКТ

Приблизно 150 тисячам моряків необхідно підтверджувати кожну зі своїх кваліфікацій один раз на 5 років, а тому щодня сотні українських моряків стикаються з проблемами застарілого та неефективного регулювання процесу дипломування, яке не встановлює чіткої процедури підтвердження кваліфікації. Через недосконалість процедур скористатися правом підтвердити стаж майже неможливо. Згідно з даними ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків» за період 24.12.2021 – 13.05.2022 отримано лише 1309 підтверджень кваліфікації моряка за стажем, у той час як щомісяця за підтвердженням кваліфікації звертаються щонайменше 1500 моряків.¹⁷



¹⁷ <https://itcs.gov.ua/dkk/testing-exp.php>

Державні кваліфікаційні комісії (далі – ДКК) – це комісії, які діють відповідно до ст. 51 Кодексу торговельного мореплавства України¹⁸ у порядку, визначеному Мінінфраструктури. Їх ключовою метою є підтвердження компетентності моряків для подальшої видачі їм сертифікатів компетентності.

Вимоги утворення та особливості діяльності ДКК регламентуються Порядком роботи Державних кваліфікаційних комісій¹⁹ (далі – Порядок). Раніше ДКК відводилася важлива роль у процесі підтвердження компетентності моряків, адже на їхньому засіданні проводився переважно усний іспит на визначення навичок та знань моряків. Подібна процедура характеризувалась корупційними практиками, через дискреційні повноваження членів ДКК, які могли за неправомірну вигоду затвердити необхідний для моряка результат. Спостерігалось і багато скарг щодо упередженого оцінювання моряків та необґрунтованих відмов у підтвердженні компетентності. Восени 2021 року було прийнято рішення підтверджувати компетенції моряків за допомогою незалежного електронного тестування. Проте самі ДКК залишились і саме вони підтверджують компетентності моряків Протоколами зі своїх засідань.

Наразі доцільність існування ДКК є сумнівною, бо єдиною їхньою функцією залишилось бути спостерігачами при електронному тестуванні та збиратися на засідання, де їм членам необхідно затвердити результати тестування чи наявність стажу моряка своїм протоколом та висновком. Бути екзаменаторами на тестуваннях можуть і працівники сервісних центрів, де вони відбуваються. Затвердження результатів тестів, які вже згенеровані комп'ютером, є додатковим бюрократичним елементом в процесі дипломування моряків. Згідно з Кодексом торговельного мореплавства рішення з підтвердження стажу мають виносити працівники Адміністрації судноплавства, тож ДКК лише їх фіксує своїм висновком. При цьому без висновку ДКК моряки не можуть отримати свого диплому, що свідчить про зайву ланку погодження при дипломуванні моряків. Додаткові корупційні ризики несе недосконалість Порядку роботи Державних кваліфікаційних комісій, згідно з яким їхні члени фактично працюють на громадських засадах і не несуть чіткої відповідальності за свої рішення, навіть якщо вони є неправомірними.

¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0529-07/ed20111209#Text>

ФАКТ



В Україні спостерігаються проблеми з утворенням постійно діючих ДКК з боку ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування» та їхнє стабільне функціонування, через що моряки скаржаться, що не можуть отримати необхідні висновки про компетентність та свої дипломи.

Також механізми оскарження рішень ДКК є неефективними, через що змусити усунути порушення при оцінюванні компетенції моряка «Інспекцію з питань підготовки та дипломування моряків» може лише суд.²⁰

Згідно з матеріалами слідства у 2020 році правоохоронці викрили схему,²¹ в ході реалізації якої до засідань Державної кваліфікаційної комісії допускалися лише ті моряки, які отримували сертифікати для проходження іспитів у «клубних» НТЗ (тих НТЗ, які вступили в злочинну співпрацю з посадовими особами ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків» для незаконного збагачення). І тільки тим морякам, хто мали сертифікати «клубних» НТЗ, ДКК підтверджувала компетентність.

²⁰ <https://conp.com.ua/lawsuit/100277199>

²¹ <https://conp.com.ua/lawsuit/98832414>

Рекомендації:

Відповідно до визначених корупційних ризиків у галузі морського та річкового транспорту, безпосередньо пов'язаних з процесом дипломування моряків та їх трудовою діяльністю, експерти стратегічного аналізу корупційних ризиків Національного агентства з питань запобігання корупції визначили рекомендації, які мають мінімізувати корупційні ризики:

У короткостроковій перспективі:

- ✓ Міністерству інфраструктури України внести зміни до Положення про огляд підприємств, організацій та установ, що проводять підготовку моряків,²² які встановлять:
 - чітку процедуру огляду навчально-тренажерних закладів;
 - терміни розгляду заявок закладів та призначення дат їхніх оглядів Адміністрацією судноплавства;
 - методи фіксації та документування оглядів інспекторами Адміністрації.
- ✓ Заборонити використання несанкціонованих програм («НТЗ.gov.ua» та «НТЗ-digital») для внесення сертифікатів про підготовку моряків у Єдиний державний реєстр документів моряків навчально-тренажерними закладами, функціонування яких призводить до корупційних правопорушень. До розробки захищеної державної системи надати можливість НТЗ вносити сертифікати не використовуючи сторонні програми.
- ✓ Міністерству інфраструктури України закріпити у Порядку підтвердження кваліфікації та дипломування осіб командного складу суден та суднової команди морських суден²³ CES 6.0 як єдине доступне комп'ютерне тестування для підтвердження кваліфікації моряків і забезпечити вільний доступ до нього без штучних перепон в процесі запису через електронні сервіси шляхом встановлення терміну на обробку заяви моряка.
- ✓ Міністерству інфраструктури України забезпечити процес зупинення шахрайських дій з «Кабінетом моряка», а також інформаційними ресурсами, базами даних та програмними забезпеченнями, які мають стосунок до процесу сертифікації та дипломування моряків («Веб-сайт перевірки документів моряків», «Автоматизована система реєстрації та перевірки документів моряків України», «Електронний кабінет моряка» та інші), а саме:
 - припинити діяльність несанкціонованих електронних ресурсів, до яких мають доступ сторонні особи;
 - забезпечити знаходження Єдиного державного реєстру документів моряків лише у власності держави.

²² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1577-04#Text>

²³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1901-13#Text>

- ✓ Міністерству інфраструктури України розробити нормативно-правовий акт, який врегулює діяльність електронного сервісу кабінету моряка, а саме:
 - встановить чіткі процедури обробки та перевірки наданих моряками документів, терміни цих дій;
 - закріпить обов'язковість надання обґрунтованих відмов в обробці чи верифікації документів, в тому числі із зазначенням чітких зауважень, які стали причиною для відмови;
 - закріпить необхідність фіксації посадової особи, яка підписала цю відмову.
- ✓ Врегулювати можливість моряків підтверджувати свою компетенцію за рахунок трудового стажу шляхом прийняття нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України, спрямованих на реалізацію Закону України від 29 червня 2021 року № 1578-IX «Про внесення змін до статті 51 Кодексу торговельного мореплавства України щодо вимог до кваліфікації членів екіпажу»,²⁴ які закріплять чіткі процедури та терміни процедури підтвердження компетенція моряка через трудовий стаж.

У середньостроковій перспективі:

- ✓ Завершити розробку та впровадити нову Автоматизовану інформаційну систему, замість незахищених інформаційних ресурсів, баз даних та програмних забезпечень, яка:
 - відповідатиме вимогам законів України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних», «Про електронні довірчі послуги», а також іншим нормам чинного законодавства України та вимогам окремих нормативних документів;
 - пройде державну експертизу на відповідність КСЗІ;
 - належатиме та адмініструватиметься виключно державними органами.
- ✓ Розробити новий модуль державної захищеної автоматизованої інформаційної системи, створений для внесення даних про видані навчально-тренажерними закладами сертифікати.
- ✓ Ліквідувати державні кваліфікаційні комісії:
 - нормативно закріпити формування протоколу про успішне підтвердження кваліфікації моряка за результатами тестування, яке дає право отримати свідоцтво фахівця;
 - нормативно закріпити формування протоколу про підтвердження стажу моряка, яке дає право отримати свідоцтво фахівця, за результатами перевірки посадовими особами Адміністрації судноплавства наданих ним даних про його трудовий стаж.

²⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69618

Для підвищення ефективності та прозорості процесу дипломування моряків ми також рекомендуємо:

- ✓ реорганізувати повноваження посадових осіб приватних підприємств та інституції (Державна служба морської та річкової служби, ДП «Моррічсервіс» та ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків»), залучені до процесу дипломування моряків, з чітким розподілом повноважень та сфер відповідальності між ними відповідно до нормативно-правових актів. Зменшити кількість органів, залучених до процесу підготовки та дипломування моряків, шляхом ліквідації ДП «Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків» та передачею повноважень з питань оцінки компетентності та дипломування моряків відповідно до Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року до Державної служби морського та річкового транспорту;
- ✓ створити ефективні системи повідомлень про корупційні правопорушення Державною службою морського та річкового транспорту і ДП «Моррічсервіс», які повністю відповідатимуть Закону України «Про запобігання корупції» та іншим виданим НАЗК нормативно-правовим актам і методичним рекомендаціям.

