

КУЛІЄВ А. Ю.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри морського права
(Одеський національний морський
університет)

БОНДАР Н. В.,

студентка II курсу магістратури
(Навчально-науковий морський
гуманітарний інститут
Одеського національного морського
університету)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.2.8>

ПРО ДЕЯКІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ МОРЕПЛАВСТВА

У статті досліджено поняття «безпека» в контексті підходів різних галузей науки, визначено значення та необхідність державного регулювання та управління безпекою мореплавства з метою збереження та захисту навколишнього середовища, життя людини від негативного впливу забруднень, що чиняться в результаті великої аварійності на морі, незадовільного технічного стану суден, які знаходяться в експлуатації. Проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади в управлінні безпекою мореплавства.

Наведено переконання, що регулювання відносин у сфері судноплавства належить до пріоритетних напрямів внутрішньої політики нашої держави. Створення правових стимулів для розвитку транспортної системи відповідно до напрямів розвитку держави, закріплених у Конституції України, є однією з основних запорук підвищення добробуту суспільства, його економічного потенціалу та охорони людського життя й навколишнього середовища. Саме тому удосконаленню чинного законодавства, здійсненню ефективного контролю та управління державними органами безпекою судноплавства, припиненню та усуненню порушень законності має приділятися належна увага з боку держави та уповноважених нею органів.

Наголошено про необхідність оновлення та удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів державного управління у сфері безпеки мореплавства, приведення його до міжнародних стандартів з урахуванням регіональних особливостей країни, запропоновано удосконалення на законодавчому рівні системи фінансування та розподілу бюджетних коштів, що виділяються для управління державними органами безпекою мореплавства, з метою запровадження ефективної діяльності держави у вказаній сфері.

Зроблено висновок про те, що суть змін, які відбуваються в підходах до вирішення екологічних проблем, полягає у поступовій відмові від переважання традиційних методів управління і переході до сучасних механізмів державного регулювання, спрямованого на ефективне забезпечення безпеки й експлуатаційної ефективності суден.

Ключові слова: безпека мореплавства, забруднення навколишнього середовища, державні органи управління, нормативно-правове забезпечення діяльності.



Kuliev A. Yu., Bondar N. V. On some issues of regulatory and legal support of state regulation and management of maritime safety

The article examines the concept of “safety” in the context of approaches to various fields of science, identifies the importance and need for state regulation and management of maritime safety in order to preserve and protect the environment, human life from the negative effects of pollution at sea, unsatisfactory technical condition of vessels in operation. The current state of regulatory and legal support for the activities of public authorities in the management of maritime safety is analyzed.

It is believed that the regulation of relations in the field of shipping is one of the priority areas of domestic policy of our state. Creating legal incentives for the development of the transport system in accordance with the directions of state development enshrined in the Constitution of Ukraine is one of the main guarantees of improving the welfare of society, its economic potential and protection of human life and the environment. That is why the attention of the state and its authorized bodies should be given due attention to the improvement of current, effective legislation, effective control and management of state bodies of shipping safety, termination and elimination of violations of the law.

The need to update and improve the regulatory and legal support of public administration in the field of maritime safety, bringing it to international standards taking into account the regional characteristics of the country, proposed improvement at the legislative level of funding and distribution of budget funds allocated for management of public safety in order to introduce effective activities of the state in this area.

It is concluded that the essence of the changes taking place in approaches to solving environmental problems is the gradual abandonment of the predominance of traditional management methods and the transition to modern mechanisms of state regulation aimed at effective safety and operational efficiency of ships.

Key words: *maritime safety, environmental pollution, public administration, regulatory and legal support.*

Вступ. Проблема забезпечення безпечного судноводіння нині є у пріоритеті на морському транспорті, оскільки від її успішного вирішення залежить не лише охорона життя та здоров'я членів екіпажів, збереження транспортних засобів і вантажів, а й стан навколишнього середовища, яке зазнає катастрофічного негативного впливу від забруднень. Ця проблема давно перетворилася із вузьконаціональної у міжнародну. Під час численних аварій у водах Світового океану гине багато людей і завдається шкода навколишньому середовищу, численні збитки судновласникам. Екологічна ситуація в Україні та світі неухильно погіршується. Одна з причин – деструктивні дії при експлуатації суден щодо навколишнього середовища.

Морські й річкові судна забруднюють біосферу відходами експлуатаційної діяльності та викидами у випадках аварій суден із токсичними вантажами, особливо нафтою і нафтопродуктами. Щорічно танкери перевозять близько 2 млрд тонн нафтопродуктів. Під час аварій, коли розливається майже 50 тис. тонн, вражаються поверхні у радіусі 100 км. Щороку до Світового океану надходить до 16 млн тонн нафти.

Кількість морських суден у світі постійно зростає, збільшується і кількість суден, які відслужили свій термін. За даними Скандинавського банку Danish Ship Finance, кількість цивільних суден світового флоту (місткістю понад 500 рег. тонн), які відправляються на металобрухт, у 2020 році зростає до 3000 на рік [1].

Згідно Резолюції А. 962 (23) Керівництва ІМО утилізація є найкращим варіантом видалення усіх застарілих суден. Натомість рівень рециклінгу чорних і кольорових металів при утилізації суден в Україні залишається недостатнім порівняно з утворенням суден-від-



ходів. Наслідки динаміки утворення суден-відходів і збільшення частки прямого їх затоплення або кидання біля причалів, берегів річок, у затоках насамперед призводять до появи чинників екологічної небезпеки.

Велика кількість суден-відходів у поєднанні із безвідповідальним використанням водного середовища, порушення правил безпеки судноплавства як на міжнародному терені, так і всередині країни – одні з актуальних проблем забруднення не лише в Україні, а й у світі, вирішення яких має бути покладено на органи державної влади кожної країни. В Україні численні прогалини та суперечності у нормативно-правових актах, що регулюють контроль і нагляд за безпекою судноплавства, не дозволяють забезпечити достатній рівень охорони людського життя та навколишнього середовища.

Одним із важливих факторів підвищення безпеки судноплавства як важливої умови охорони навколишнього середовища і людського життя є розвиток нормативної бази та вдосконалення систем захисту суден технічними методами. На цьому неодноразово наголошували вчені О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.В. Баклан, Ю.Ю. Басов, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, Г.В. Галішшина, В.М. Гарашук, С.Т. Гончарук, Т.О. Гуржія, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, М.М. Долгополов, В.В. Єгупенко, О.М. Музийчук, А.А. Музика, В.В. Новиков, В.І. Осадчий, О.І. Остапенко, В.П. Петков, С.В. Петков, Т.О. Проценко, В.Й. Развадовський, О.Б. Развадовський, О.П. Рябченко, Л.А. Савченко, П.В. Синицький, Я.М. Толочко, Ю.С. Шемшученко, І.М. Шопіна. У той же час комплексно теоретичні засади нагляду та контролю за безпекою судноплавства в Україні як важливі умови охорони навколишнього середовища розглянуто лише фрагментарно [2, с. 11].

Із кожним днем науково-технічний прогрес призводить до якісного вдосконалення суден, оснащення їх новітньою апаратурою, полегшення регулювання руху. Проте рівень відносної аварійності не зменшується, а збільшується, що зумовлено зростанням кількості морських і річкових суден та інших водних об'єктів, елементарним нехтуванням судоводіями законодавчо встановлених правил безпеки судноплавства, послабленням контролю за безпекою судноплавства і у сфері експлуатації суден у зв'язку із переходом останніх у приватну власність [3, с. 40]. За таких умов виникає нагальна потреба у розробці науково-обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на удосконалення існуючих засобів державного контролю за безпекою судноплавства як важливої умови охорони навколишнього середовища.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та аналіз наявних механізмів адміністративно-правового регулювання та гарантування безпеки судноплавства у світлі нормативно-правового забезпечення діяльності органів державного регулювання та управління безпекою судноплавства.

Результати дослідження. Розглядаючи поняття «безпеки судноплавства» як важливої умови охорони навколишнього середовища та людського життя, насамперед необхідно розібратися із поняттям «безпека». Термін «безпека» почали вживати ще у XII ст. Він означав спокійний стан духу людини, яка вважала себе захищеною від будь-якої небезпеки [4, с. 21].

Домінуючий в сучасній українській науці підхід тлумачить безпеку як рівень захищеності життєво важливих інтересів людини, а також суспільства, держави, довкілля від реальних або потенційних загроз, які створюють антропогенні чи природні чинники. При цьому розрізняють воєнну, екологічну, економічну, інформаційну, пожежну, політичну, продовольчу, радіаційну, соціальну, технічну, транспортну, фінансову, ядерну безпеку [5, с. 385]. У монографії Національного інституту стратегічних досліджень України під безпекою розуміється захищеність країни від наявних чи потенційно можливих загроз [6, с. 52].

Безпека мореплавства, за визначенням, яке наводиться у діючому законодавстві, – це стан збереження (захищеності) людського здоров'я і життя, довкілля та майна на морі; відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного із загибеллю або травмуванням людей, заподіянням шкоди довкіллю чи матеріальних збитків [7]. Забезпечення безпеки мореплавства – це сукупність заходів, пов'язаних із досягненням необхідного рівня надійності та живучості судна, що забезпечують його безпечну діяльність у Світовому океані. Для належного вико-



нання цих заходів у державі створено адміністративний апарат, на який покладено функції державного регулювання системою безпеки судноплавства.

Після проголошення незалежності в Україні приймалася низка нормативно-правових актів, спрямованих на правове врегулювання здійснення державними органами контролю за безпекою судноплавства. Нині Кодекс торговельного мореплавства, як один із основних законодавчих актів, що регулює діяльність море-господарського комплексу, не містить детального правового закріплення вимог щодо державного контролю безпеки судноплавства в країні, а ті нормативно-правові акти, які приймалися урядом із 1991 року, хоча й мали позитивні наслідки, але вже є застарілими та не відповідають сучасним тенденціям щодо забезпечення безпеки мореплавства, тому є неефективними.

Постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 1998 року № 2098 (далі – Постанова) були затверджені «Питання безпеки судноплавства України», якою утворено Головну державну інспекцію України з безпеки судноплавства, на яку покладено функції із лоцманського проведення, регулювання руху суден та утримання судноплавних шляхів на державні підприємства, які належать до сфери управління Міністерства транспорту та зв'язку; перед Міністерством транспорту разом з іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади поставлено завдання подати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо створення Державної системи з безпеки судноплавства України [8]. В подальшому до Постанови вносилися зміни, згідно яких, зокрема, нагляд здійснювався за видами транспорту Мінінфраструктури, Державіаслужбою, Укртрансінспекцією, Укрморрічінспекцією та Укрзалізницею у взаємодії з іншими державними органами (Постанова від 29 лютого 2012 року № 159).

Унормування створення та функціонування Державної системи управління безпекою судноплавства стало важливим кроком у вирішенні нормативно-правового забезпечення державного контролю у вказаній сфері. Відповідно до ст. 1 «Положення про Державну систему управління безпекою судноплавства», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 року № 1137, державною системою управління безпекою судноплавства є сукупність суб'єктів, які здійснюють скоординовані заходи у сфері судноплавства, спрямовані на запобігання виникненню та зменшення наслідків аварій, які можуть заподіяти шкоду здоров'ю і життю людини, навколишньому природному середовищу та майну [9].

Суб'єктами системи управління є органи виконавчої влади; Державна лоцманська служба; Служба регулювання руху суден; Морська аварійно-рятувальна служба; державні підприємства, установи та організації, які провадять діяльність у сфері навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства; державні підприємства, що провадять діяльність у сфері організації морського зв'язку та телекомунікації, річкової інформаційної системи; державні підприємства, які обслуговують судноплавні морські та річкові шляхи; державні класифікаційні товариства; морські порти; державні галузеві проектно-конструкторські та науково-дослідні установи; державні підприємства, установи та організації, діяльність яких пов'язана із забезпеченням безпеки судноплавства (ст. 2 Положення) [9].

Наказом Міністерства транспорту України від 17 липня 2003 року № 545 були затверджені «Правила контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства», розроблені для встановлення порядку державного контролю в портах за дотриманням на судах вимог Міжнародних конвенцій, Кодексу торговельного мореплавства України, законодавчих актів України з безпеки мореплавства та запобігання забрудненню довкілля. Правила поширюються на морські судна та річкові судна, які мають право прямувати морськими шляхами, незалежно від прапора і форми власності, які перебувають у портах і на внутрішніх водних шляхах України, Державну службу морського та річкового транспорту України, Державне агентство рибного господарства України, капітанів морських портів і служби капітанів морських портів [10]. Фактично нормативне забезпечення діяльності державних органів з управління безпекою мореплавства здійснювалося протягом усього шляху розвитку незалежної України, проте ефективного впливу воно не мало і, на жаль, не має його й нині.

Державною контрольно-ревізійною службою періодично проводиться аудит ефективності виконання заходів щодо підтримки експлуатації безпечного стану внутрішніх водних



шляхів і судноплавних шлюзів, здійснення яких передбачається Державними програмами удосконалення функціонування державної системи забезпечення судноплавства. У результаті дослідження встановлено, що, незважаючи на проведені заходи, суттєвого покращення безпеки судноплавства на внутрішніх водних шляхах і судноплавних шлюзах не досягнуто. Такий стан зумовлений, зокрема, відсутністю достатніх фінансових ресурсів, що призводить до інтенсивного старіння гідроспоруд, кранової техніки та плавзасобів.

Вважаємо, що така ситуація повинна бути врегульована шляхом удосконалення правової бази функціонування системи внутрішнього водного транспорту, розроблення нормативних документів, які відповідали б сучасному стану розвитку інфраструктури. Значним кроком на цьому шляху може стати реальне виконання положень і норм прийнятого Закону України «Про внутрішній водний транспорт» від 17.01.2020 № 1182-1-д, який був опублікований 03.12.2020. Ним визначено правові, економічні та організаційні засади діяльності внутрішнього водного транспорту [11]. Законом урегульовані питання державного регулювання у сфері внутрішнього водного транспорту, функціонування та розвитку внутрішнього водного транспорту, його інфраструктури, перевезення вантажів і пасажирів, судноплавства на внутрішніх водних шляхах та його безпеки, майна, яке затонуло на внутрішніх водних шляхах, відповідальності судовласників за порушення законодавства про внутрішній водний транспорт.

У правовій спільності існують позиції, що Закон «Про внутрішній водний транспорт» має на меті віддати судноплавні річки іноземним судовласникам на шкоду українським, що виявляється у надмірному регулюванні бізнесу, яке створить умови для хабарництва та здириництва, а заодно і в іншому дрібному «шкідництві» на зразок легалізації незаконного видобутку піску, потуранні неприпустимому скиданню в річки корабельних стоків [12]. Зазначена полеміка може стати темою для окремого дослідження, тому в цьому випадку маємо лише сподіватися на те, що законодавець все ж доклав зусиль для посилення заходів забезпечення безпеки судноплавства у державі.

Важливе значення в цьому аспекті має і міжнародна діяльність України, зокрема необхідність ратифікації нею Гонконгської конвенції про утилізацію суден від 2009 року, оскільки обсяг суден-відходів в Україні зростає катастрофічно, а питання щодо їх утилізації нині залишається не вирішеним.

Має місце неефективне планування, розподіл і використання бюджетних коштів, які виділяються на державне управління безпекою судноплавства. Важливим кроком у цьому напрямі є набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 188» від 27.03.2019 № 269, згідно з якою визначено регулювання порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення експлуатаційно безпечного стану судноплавних шлюзів. Постановою закріплено порядок, який визначає механізм використання коштів за програмою «Забезпечення експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів», а не за програмою «Підтримка експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів, внутрішніх водних шляхів, в тому числі на проведення днопоглиблювальних робіт». Одержувачами бюджетних коштів є суб'єкти господарювання, які входять до Державної системи управління безпекою судноплавства та здійснюють виключно технічну експлуатацію судноплавних гідротехнічних споруд. Раніше ці суб'єкти також могли здійснювати навігаційне забезпечення судноплавства на внутрішніх водних шляхах [13].

Висновки. Суть змін, які відбуваються у підходах до вирішення екологічних проблем, полягає у поступовій відмові від переважання традиційних методів управління і переході до сучасних механізмів екологічного регулювання без шкоди для безпеки і експлуатаційної ефективності суден.

Для вирішення проблем нормативно-правового забезпечення безпеки судноплавства як важливої умови охорони навколишнього середовища та людського життя необхідно: 1) сприяти процесу імплементації національного законодавства в сфері судноплавства до міжнародних нормативних актів; 2) забезпечити реалізацію механізму нормативно-



правового інформування учасників судноплавства; 3) забезпечити ефективне розподілення та використання фінансових ресурсів, які виділяються на забезпечення безпеки судноплавства.

На нашу думку, лише проведення єдиної державної політики у сфері безпеки судноплавства, надійна та вмотивована законодавча база і ефективний державний контроль за її дотриманням дозволять забезпечити надійне функціонування морського та річкового транспорту як важливу умову охорони навколишнього середовища та людського життя.

Список використаних джерел:

1. SHIPPING MARKET REVIEW – NOVEMBER-2020 : веб-сайт. URL: <https://www.shipfinance.dk/media/2054/shipping-market-review-november-2020.pdf> (дата звернення: 05.12.2020).
2. Безпека судноплавства як важлива умова охорони людського життя / О.П. Махмурова-Дишлюк. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 3. С. 11–16.
3. Тубольцева А.В. Административно-правовые вопросы обеспечения общественной безопасности на водном транспорте : дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14 / Юридический институт МВД России, Москва, 2001. 199 с.
4. Реконцептуалізація поняття «безпека» в сучасному політико-політологічному дискурсі / О. Полтораков. *Політичний менеджмент*. 2009. № 5(38). С. 19–28.
5. Енциклопедія сучасної України: у 22 т. / Дзюба І.В., гол. ред. Київ, 2003. Т. 2. С. 100.
6. Качинський А.Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія. Київ : НІСД, 2013. 104 с.
7. Про затвердження Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті : Наказ М-ва транспорту України від 20.11.2003 № 904. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52. Т. 2. С. 2844.
8. Про затвердження «Питання безпеки судноплавства України». Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.1998 № 2098. *Офіційний вісник України*. 1998. № 52. С. 51.
9. Про затвердження «Положення про Державну систему управління безпекою судноплавства». Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1137. *Офіційний вісник України*. 2009. № 83. С. 18.
10. Про затвердження «Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства» : Наказ М-ва транспорту України від 17.07.2003 № 545. *Офіційний вісник України*. 2004. № 13. С. 204.
11. «Про внутрішній водний транспорт» : Закон України від 03.12.2020 № 1182-1-д. *Урядовий кур'єр*. 2020. 3 груд.
12. «За що критикують і чому потрібен Закон «Про внутрішній водний транспорт». URL: <https://mintrans.news/porty/za-shcho-kritikuyut-ta-chomu-potriben-zakon-pro-vnutrishniy-vodniy-transport> (дата звернення: 05.12.2020).
13. *Офіційний вісник України*. 2008. № 21, с. 602; 2009. № 20, с. 644; 2011. № 14, с. 577; 2012. № 35, с. 1294; 2015. № 28, с. 80.

