

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 65.018

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.2.9>

**Д. О. Беззубов**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права  
Державного університету інфраструктури та технологій

**О. А. Стародубова**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного та адміністративного права юридичного факультету  
Державного університету інфраструктури та технологій

## АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЯКОСТІ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ РІЧКОВОГО СУДНОПЛАВСТВА

*В статті розглядається проблема забезпечення безпеки річкового судноплавства як частини адміністративного права. Формуються авторські визначення категорії безпека річкового судноплавства та забезпечення безпеки річкового судноплавства. Визначаються концепції забезпечення безпеки річкового судноплавства.*

*Аналізується система забезпечення безпеки річкового судноплавства як елементу загальної безпеки транспорту. Визначаються теорії елементів забезпечення безпеки річкового судноплавства. В даному напрямленні аналізуються: концептуальний рівень – система прикладних напрямів забезпечення безпеки річкового судноплавства; нормативний рівень – законодавче забезпечення річкового судноплавства шляхом удосконалення чинних нормативних актів або прийняття нових нормативних актів; рівень контролю – забезпечення безпеки річкового судноплавства через реалізацію контрольної функції органів виконавчої влади; технологічний або технічний рівень – це створення та удосконалення технологічного процесу та алгоритмів забезпечення безпеки річкового судноплавства; гуманітарний або педагогічний рівень – створення відповідних умов забезпечення безпеки річкового судноплавства через соціально-педагогічні механізми.*

*Розглядаються принципові новаторські ініціативи щодо удосконалення чинних нормативних актів в сфері забезпечення річкового судноплавства шляхом внесення змін до чинного закону. Формуються авторські визначення категорій, що аналізуються.*

*Алгоритм управлінських рішень та дій щодо забезпечення безпеки річкового судноплавства має два напрями: охорона перевезень з позицій мінімізації збитків та охорона людського життя. Дані сфери виділені в окремий блок рішень управлінського складу органів виконавчої влади.*

*Формуються та аналізуються різні забезпечення безпеки річкового судноплавства з позицій норм адміністративного права. Аналізуються різні забезпечення безпеки річкового судноплавства з позицій техніки, технологій та економічної діяльності на транспорті. Систематизація заходів безпеки здійснюється з урахуванням нормотворчого процесу та ймовірних змін в законодавстві.*

**Ключові слова:** адміністративне право, безпека судноплавства, річковий транспорт, алгоритми рішень, управлінські процедури, якість, рівні безпеки, технології, нормативне забезпечення.

**Постановка проблеми.** Рівень розвитку суспільства та технологій неоднозначно впливає на загальний стан безпеки у світі. З одного боку, дедалі чіткіше розуміння цінності людського життя, цивілізованих методів вирішення конфліктів, визначальність основоположних прав людини та цілий арсенал останніх новинок науково-технічного прогресу для забезпечення усіх цих позицій; з іншого – нестабільність на міжнародній арені, поновлення забутого з часів холодної війни явища «гонки озброєнь», збільшення прагнення до перерозподілу державних кордонів на фоні удосконалених засобів ведення війни, масовості поширення загрози людському життю. Україна, в особі органів публічної влади, має адекватно реагувати на такі прояви, аби ефективно реалізовувати управлінські функції та гарантувати безпеку усіх, хто перебуває на її території.

Проблема забезпечення безпеки річкового судноплавства в сучасних умовах державотворення набуває актуальності у зв'язку із необхідністю докорінного відбудування річкового флоту як складової частини економіки та оборонного потенціалу.

Розбалансованість сучасної політики та державного управління в питанні протидії збройним конфліктам та мінімізації людських жертв спонукає Україну, не покладаючись на засоби міжнародної безпеки, нарощувати власний збройний потенціал для забезпечення власної безпеки. Безперечно, держави з високим рівнем економіки випереджають нас у цьому, що ставить Україну в завідомо нерівні умови співіснування. Д.О. Беззубов зазначає: «Проблема забезпечення безпеки в економічній сфері є частиною категорії ризик, невизначеність, помилка. Юридичний аспект безпеки всіх видів людської діяльності формує міждисциплінарність досліджень в сфері управління» [1]. Така позиція вченого яскраво ілюструє нинішній стан національної безпеки. В сучасних умовах наявних збройних конфліктів на перший план виходить категорія якості управлінських рішень щодо забезпечення безпеки річкового судноплавства, формування рівнів захисту інтересів юридичних осіб та життя і здоров'я фізичних осіб як суб'єктів річкового судноплавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ефективність впливу держави на рівень безпеки міжнародних перевезень настільки достатня, наскільки у держави є і використовуються інструменти впливу. У всякому разі необґрунтоване збільшення «інструментів впливу» – неможливо.

Суттєвим чинником гарантування безпеки судноплавства як важливої умови охорони людського життя, є розвиток нормативної бази та вдосконалення систем захисту суден технічними методами. Про це зазначали такі науковці як Н. О. Армаш, М. О. Будакова, Д. А. Іванов, А. Б. Качинський, А. П. Калініченко, Є. М. Ключєва, С. О. Кузніченко, О. П. Махмурова-Дишлюк, М. М. Мордовський, Ю. Ю. Пайда, Є. А. Самойленко, О. В. Святун, Г. Г. Середа, А. О. Собакар, С. М. Стадніченко, О. М. Стець, О. М. Тимошук, Г. П. Фердман та ін. Однак сукупно теоретичні засади нагляду та контролю за безпекою судноплавства в Україні як важливої умови охорони людського життя, розглянуто лише фрагментарно.

**Метою статті** є встановлення теоретичної та практичної бази досліджень проблем рівнів безпеки річкового судноплавства.

**Виклад основного матеріалу.** Українські вчені підтримують світові тенденції до зближення національних законодавств держав-учасниць задля спільної мети безпеки транспорту. Є. М. Ключєва наполягає на думці, що «у вирішенні питань, пов'язаних із забезпеченням безпеки флоту та мореплавства, важлива роль належить координації зусиль усіх держав. Це обумовлено двома факторами: по-перше, мореплавство завжди було одним з найнебезпечніших видів діяльності людини; по-друге, внаслідок міжнародного характеру мореплавства, заходи для підвищення безпеки можуть бути більш ефективними, якщо вони будуть прийняті на міжнародному рівні, а не окремими країнами в односторонньому порядку. Отже, тільки виконання державами Міжнародних договорів у галузі використання річкових ресурсів може сприяти прогресу і вирішенню проблем торговельного флоту» [4].

Формування категорії якості управлінських рішень в сфері річкового судноплавства – це процес впровадження рівнів забезпечення безпеки річкового судноплавства, боротьби із актами незаконного втручання, подолання ситуацій загроз, ризиків небезпек на річковому транспорті.

Такої ж позиції дотримується і О. В. Святун, досліджуючи питання правового забезпечення боротьби з піратством, і зазначає, що «єдиний перспективний шлях подолання такого негативного явища як піратство, лежить не в силовій, а міжнародно-правовій площині, зокрема, через створення уніфікованого міжнародно-правового механізму забезпечення судового переслідування та покарання піратів» [11]. Слід додати, що

міжнародно-правові механізми, про які йдеться в дослідженні О. В. Святун, мають бути підтримані більшістю учасників міжнародних відносин, елементи цих механізмів та засоби їх реалізації – імплементовані в законодавства країн-учасників.

Безпека річкового судноплавства – це комплекс заходів технологічного, нормативного, соціологічного та економічного і гуманітарного напрямку щодо уникнення, подолання та припинення ситуацій загроз, ризиків і небезпек на річковому транспорті, що має адміністративний напрям регулювання.

Формування рівнів безпеки річкового судноплавства визначається як шляхи удосконалення напрямів забезпечення безпеки, формування відповідних методичних вказівок та інструкцій щодо подолання ситуацій загроз, ризиків та небезпек на річковому флоті.

Безпека річкового судноплавства має системне забезпечення. Комплекс заходів, адміністративних та міжнародних, здатні виконати завдання збереження людських життів та мінімізації наслідків ситуацій загроз і небезпек при перевезенні пасажирів та вантажу річковим транспортом. Базовими рівнями таких заходів є:

1. *Концептуальний рівень* (лат. *conceptio* – розуміння) – система поглядів, відповідне розуміння явищ і процесів; єдиний, визначальний задум [5]. Фахівці з менеджменту визначають концепцію як «комплекс ключових положень або установок мислення, що дозволяють зберігати спрямованість дослідження, це своєрідний компас у русі думки» [6, с. 345]. На системоутворюючій функції концепції наголошують фахівці різних сфер. Вироблена та погоджена усіма сторонами концепція запускає механізм безперервного управління процесами, що зменшує або взагалі прибирає явище ситуативного, «ручного керування». Більше того, вироблення будь-якої концепції завжди пов'язане з ґрунтовним науковим базисом. Проведення теоретичного аналізу забезпечує стабільність подальших результатів роботи механізму, робить їх прогнозованими. Г. Г. Середа вказує, що «теоретичний розгляд проблематики міжнародно-правової регламентації безпеки мореплавства також є необхідною частиною міжнародно-правового механізму забезпечення безпеки на морі, так як тільки фундаментальні розробки сприяють логічному цілеспрямованому розвитку правового регулювання в цій галузі» [12, с. 99–100].

Формування концептуального рівня забезпечення безпеки річкового судноплавства – це комплекс теоретичного та практичного рівня

щодо забезпечення безпеки річкового судноплавства з позицій норм права та прикладної технічної діяльності.

Концептуальний рівень включає такі елементи: норма права, технологічний регламент, процедури виконання алгоритмів карток безпеки, удосконалення технічних елементів.

2. *Нормотворчий рівень* – створення нормативної основи регулювання відносин у сфері судноплавства, зокрема стосовно безпеки під час збройних конфліктів. Будь-які суспільні відносини за будь-яких умов потребують правового регулювання. Особливо, коли йдеться про питання безпеки. «Необхідність правового регулювання суспільних відносин виникає з моменту організації держави як системи управління справами суспільства, утворення класів і груп, які внаслідок розвитку суспільних відносин, прийняли на себе це управління» [13]. Таке розуміння є логічним, таким, що впливає з самої сутності правового регулювання в розвинутому суспільстві.

Базою національного законодавства кожної країни є, передусім, міжнародні стандарти та вимоги. Щодо збереження життя на морі, таким міжнародним документом є Міжнародна конвенція з охорони людського життя на морі 1974 року. Нею установлено, що «уряди, бажаючи відповідати посиленню охорони людського життя на морі, шляхом установлення за згодою сторін однакових принципів і правил, спрямованих на досягнення цієї мети, зважаючи, що найкращим способом досягнення цієї мети є укладання Конвенції, що заміняє Міжнародну конвенцію з охорони людського життя на морі 1960 р., з урахуванням прогресу, досягнутого із часу укладання цієї Конвенції, погодилися про: а) Договірні уряди зобов'язуються здійснювати положення цієї Конвенції і її Додатка, який становить невід'ємну частину такої Конвенції. Усяке посилання на цю Конвенцію означає одночасно посилання й на її Додаток; б) Договірні уряди зобов'язуються видавати закони, декрети, накази й правила й ухвалювати всі інші заходи, необхідні для повного здійснення положень цієї Конвенції, з метою забезпечення того, що з погляду охорони людського життя на морі, судно придатне для того виду експлуатації, для якого воно призначене [9].

Побудована на виконання наведеної Конвенції національна система забезпечення безпеки судноплавства, відповідно до алгоритмічного механізму, здатна ефективно забезпечувати виконання поставлених завдань щодо охорони життя на водному транспорті. Слушною є думка

С. О. Кузнiченко, який наголошує, що «створення єдиної міжнародної системи протидії тероризму значною мірою залежить від правового забезпечення, що повинно передбачати перелік міжнародних актів, які чітко регулюють діяльність державних і міжнародних організацій у сфері протидії тероризму та визначають напрями розвитку внутрішньодержавного антитерористичного законодавства». Спільна система законодавства, що гарантує міжнародний правопорядок, повинна відповідати певним стандартам – принципам, і щодо цього вчений зазначає: «пріоритетними у цій системі повинні стати: побудова міжнародного законодавства з урахуванням загальнолюдських цінностей; впровадження у міжнародну правотворчість принципів комплексної побудови конвенційного та «резолуційного» апарату протидії тероризму; проведення внутрішньодержавного законодавства учасників протидії тероризму до єдиних стандартів; розроблення єдиного понятійного апарату» [7, с. 53]. Безумовно, створення міцної нормативної основи матиме позитивний ефект для безпеки судноплавства.

Принциповим положенням, яке потрібно, на наш погляд ввести в чинний нормативний матеріал національного законодавства є встановлення алгоритмів управлінських рішень щодо забезпечення безпеки річкового судноплавства. Цей алгоритм має вигляд ключових дій та процедур в даній сфері – це перелік дозволених дій всіх суб'єктів річкового судноплавства в сфері забезпечення безпеки перевезень і охорони людського життя.

3. *Рівень контролю.* Визначення контролю та контрольної діяльності дається науковцями різних сфер наукового пізнання – юристами, економістами, фахівцями державного управління тощо. «Контроль здійснюється на основі спостереження за поведінкою керованої системи, з метою забезпечення оптимального її функціонування (вимірювання досягнутих результатів і співвіднесення їх з очікуваними результатами)» [3, с. 172]. Про необхідність контролю як гарантії неухильного виконання нормативних приписів, почали говорити з появи самої держави: «у зв'язку з певною регламентацією суспільного життя, з'являється потреба перевіряти, як виконуються встановлювані державою приписи, тобто потреба в контролі. У такий спосіб, контроль споконвічно виступає правовою формою здійснення функцій держави, тому його формування обґрунтовано пов'язане зі становленням і подальшим інтенсивним розвитком держави. У кожній країні на різних етапах існування й розвитку державний контроль має свої специфічні

рисни, здійснюється в різних сферах, із застосуванням специфічних методів залежно від наявної форми правління, державного устрою» [13].

Н. О. Армаш наголошує, що «безконтрольність у будь-якій сфері, зокрема, у сфері державного управління є згубною для всієї держави та її громадян. Говорити про реалізацію всіх інших принципів без реального контролю просто немає сенсу. Принцип рівності, неупередженості та й усі інші будуть лише деклараціями, нічого не вартими для пересічних громадян. Тому вкрай важливим є не тільки закріплення, але й реальна реалізація безперервного, послідовного контролю за всією діяльністю публічної влади в державі, а тим паче за такою суб'єктивною дискреційною діяльністю» [2, с. 280].

При цьому, на думку Т. В. Черниш, «світовому співтовариству, з урахуванням думки більшості членів ООН, необхідно створити спеціалізовану судову установу *ad hoc* та напрацювати міжнародне законодавство для її функціонування. Для прискорення вирішення питання, необхідно максимально спростити процедуру створення суду та призначення суддів» [14, с. 453]. Однак така позиція хибна, адже є передчасною та на сьогоднішній день недоцільною. Наявна міжнародна судова система цілком задовольняє сучасні потреби і у жодний спосіб не впливає на загальний рівень безпеки судноплавства.

Контроль відіграє суттєву роль у збереженні життя на морі, принаймні мінімізації людських жертв відносно різних сфер суспільного життя, та ситуацій, які виникають під час експлуатації морських суден. О. П. Махмурова-Дишлюк зазначає, що «з кожним днем науково-технічний прогрес призводить до якісного вдосконалення суден, оснащення їх новітньою апаратурою, полегшення регулювання руху і т. ін. Однак рівень відносної аварійності не зменшується, а навпаки 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 з переходом останніх у приватну власність та ін. За таких умов виникає нагальна потреба в розробці науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на удосконалення наявних засобів державного контролю за безпекою судноплавства як важливої умови охорони людського життя» [8, с. 4].

4. *Технологічний та технічний рівень.* Збереження життя на річках та загальна безпека суд-

ноплавства безпосередньо залежить як від технічного стану суден, портових споруд, так і від їх технологічного оснащення. Україна, з огляду на нинішні умови, а також за браком інвесторів, наразі не здатна забезпечити суднобудівні компанії та порти останніми технологіями моніторингу та швидкого реагування на морі. Висока вартість обладнання не дозволяє державним та дрібним приватним підприємствам України конкурувати з якісним наповненням систем життєзабезпечення світового рівня.

Власне через низький рівень технологій та технічного обслуговування та забезпечення відбуваються найбільші втрати на морі. «Визначення рівня транспортної безпеки базується на врахуванні можливостей ліквідації загроз техногенного, природного чи соціального характеру. За нинішньої ситуації в Україні близько 2/3 інцидентів та катастроф на транспорті трапляється через технічні несправності, понад 1/4 пригод спричинено природними катаклізмами і близько 5% від усіх загроз становлять небезпеки здійснення терористичних актів» [10, с. 77].

5. *Гуманітарний або педагогічний рівень.* Фактична діяльність щодо підготовки персоналу для річкового судноплавства, формування прикладного наукового базису досліджень проблем річкового судноплавства в гуманітарному, соціологічному та економічному просторі, визначення правових проблем в даній галузі, створення спеціалізованих наукових центрів та «хабів» для подолання даних проблем.

**Висновки і пропозиції.** Отже, безпека судноплавства, як важлива умова охорони людського життя, – це явище, яке характеризує процес експлуатації судна на річковому транспорті, за якого відсутній негативний вплив на життя і здоров'я людини, майна та довкілля, та забезпечується комплексом заходів концептуального, нормативного, контрольного, технічного та технологічного рівня.

Важливим фактором гарантування безпеки річкового судноплавства як важливої умови охорони людського життя, є розвиток нормативної бази та вдосконалення систем захисту суден технічними методами. А це можливо завдяки: імплементації національного законодавства в сфері судноплавства до міжнародних нормативних актів; контролю за виконавчою дисципліною, (іноді фіксується нехтування проведенням перевірок піднаглядних суб'єктів); забезпеченню суднобудівних компаній та портів останніми технологіями моніторингу та швидкого реагування на річці, морі тощо.

## Список використаної літератури:

1. Беззубов Д. О. Юридичний ризик при застосуванні примусу в службово-бойовій діяльності органів внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 21.07.05 / Дмитро Олександрович Беззубов. К., 2010. 20 с.
2. Армаш Н. О. Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу. Запоріжжя : КПУ, 2012. 401 с.
3. Вінченко О. М. Цілі і завдання і системи динамічного контролю соціально-економічного розвитку підприємства. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка: Видавництво: Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет»*, 2005. № 2. С. 171–184.
4. Ключова Є. М. Вдосконалення адміністративно-правового забезпечення ресурсного потенціалу водного транспорту України (теоретико-методологічні засади) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ: МАУП, 2018. 465 с.
5. Концепція. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Концепція>.
6. Концепція економічної безпеки України / Ін-т екон. прогнозування ; кер. проекту В. М. Геєць. К. : Логос, 1999. 56 с.
7. Кузніченко С. О. Тероризм як загроза міжнародній безпеці. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2010. № 23. С. 52–59.
8. Махмурова-Дишлюк О. П. Безпека судноплавства як важлива умова охорони людського життя. Повітряне, космічне, екологічне право. *Юридичний вісник*. 2016. № 3(40). С. 11–16.
9. Дзьобань О. П. Проблема індивідуальної та колективної безпеки у творчості Томаса Гоббса та Іммануїла Канта (філософсько-правовий аспект) / О. П. Дзьобань, Ю. С. Разметаєва. *Проблеми філософії права. Міжнародний часопис*. Т. 2. Київ – Чернівці: Рута, 2004.
10. Організація роботи Центру транспортного сервісу з метою підвищення якості надання послуг. URL: <https://files.duit.edu.ua/uploads/fuzt/qualification-works/2021/275-02/kruglov-b-o.pdf>
11. Святун О. В. Правові засади участі України у міжнародній боротьбі з піратством. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2011. Вип. 95 (1). С. 167–169. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv\\_2011\\_95%281%29\\_68](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv_2011_95%281%29_68)
12. Середа Г. Г. Морське піратство як глобальна проблема сьогодення. Альманах міжнародного права / редкол.: С. В. Кивалов (гл. ред.) і др. Одеса: Фенікс, 2009. 284 с.
13. Черниш Т. В. Сучасні організаційно-правові засади боротьби з морським піратством. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. Випуск № 2. С. 445–454.

**Bezzubov D. O., Starodubova O. A. Administrative principles of forming the quality of management in the field of river shipping safety**

*The article considers the problem of ensuring the safety of river navigation as part of administrative law. The author's definitions of the category of river navigation safety and ensuring the safety of river navigation are being formed. The concepts of ensuring the safety of river navigation are defined.*

*The system of ensuring the safety of river navigation as an element of the general safety of transport is analyzed. The theories of the elements of ensuring the safety of river navigation are determined. In this direction, the following are analyzed: conceptual level – a system of applied directions for ensuring the safety of river navigation; regulatory level – legislative provision of river shipping by improving current regulatory acts or adopting new regulatory acts; level of control – ensuring the safety of river navigation through the implementation of the control function of executive authorities; the technological or technical level is the creation and improvement of the technological process and algorithms for ensuring the safety of river navigation; humanitarian or pedagogical level – creation of appropriate conditions for ensuring the safety of river navigation through socio-pedagogical mechanisms.*

*Levels of ensuring the safety of river navigation are formed and analyzed from the point of view of the norms of administrative law. The levels of ensuring the safety of river shipping are analyzed from the point of view of equipment, technologies and economic activity in transport. The systematization of security measures is carried out taking into account the rule-making process and probable changes in legislation.*

*Fundamental innovative initiatives regarding the improvement of current regulatory acts in the field of ensuring river navigation by making changes to the current law are being considered. The author's definitions of the analyzed categories are formed.*

*The algorithm of management decisions and actions to ensure the safety of river shipping has two directions: the protection of transportation from the standpoint of minimizing losses and the protection of human life. These spheres are allocated to a separate block of decisions of the management staff of executive authorities.*

**Key words:** *administrative law, navigation safety, river transport, decision algorithms, management procedures, security levels, technologies, regulatory support.*