

**ОДЕСЬКА ДЕРЖАВНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

**СЕЛЕЗНЬОВ ВЛАДИСЛАВ АНАТОЛІЙОВИЧ**

УДК: 342.9

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ  
УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ МОРЕПЛАВСТВА**

Спеціальність 12.00.07 - теорія управління;  
адміністративне право і процес;  
фінансове право;  
банківське право.

**АВТОРЕФЕРАТ ДИСЕРТАЦІЇ  
на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

Одеса -1998

**Робота виконана на кафедрі адміністративного права та управління  
Одеської державної юридичної академії**

**Науковий керівник:**

кандидат юридичних наук, доцент  
**ПОЛИНСЬКИЙ Юрій Євгенович**,  
завідувач кафедри  
організації судових та правоохоронних органів  
Одеської державної юридичної академії

**Офіційні опоненти:**

заслужений діяч науки і техніки України,  
доктор юридичних наук, професор  
**ДОДІН Євген Васильович**,  
завідувач кафедри  
морського та митного права  
Одеської державної юридичної академії;

кандидат юридичних наук, доцент  
**БАЛОБАНОВ Олександр Олегович**,  
завідувач кафедри морського права  
Одеського державного морського університету

**Провідна установа:**

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького  
Національної Академії наук України, м.Київ.

Захист відбудеться «25» листопада 1998р. о 10 годині  
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської державної  
юридичної академії за адресою: 270009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської державної  
юридичної академії.

Автореферат розісланий «24» листопада 1998 року

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

— ЧАНИШЕВА Г.І.

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

### Актуальність теми

Діяльність людини в Світовому океані різноманітна. За традицією її пов'язують головним чином з мореплавством, розрізняючи основні його види: торговельне, промислове, військове і т.ін. Особлива роль у розвитку мореплавства належить морському транспорту, який є найважливішою галуззю економіки. Розвиток морського транспорту на сучасному етапі відбувається в умовах науково-технічної революції. Однак, поряд з безсумнівними перевагами науково-технічний прогрес несе в собі збитки технічного і соціального характеру. Однією з форм виявлення негативних наслідків НТР є значний рівень аварійності на морському транспорті, який несе значні людські та економічні жертви. Щороку в морі гине більше ніж 200 тис. чоловік та багато тисяч великих і малих суден. Якщо ж говорити «про всі аварійні випадки, ... то вони щороку трапляються з кожним третім судном, яке плаває в Світовому океані»<sup>1</sup>.

Не є винятком і основні українські судноплавні компанії. Ось дані з аварійності в державних судноплавних компаніях України (1997р./1996р. відповідно):

Чорноморське морське пароплавство: аварійні випадки - 2/9, збитки 30 тис. дол./681 тис. дол.;

Азовське морське пароплавство: аварійні випадки - 2/6, корабельні аварії - 1/0, збитки 297,8 тис. дол./820,1 тис. дол.;

Українське Дунайське пароплавство: аварійні випадки - 5/6, збитки 57,8 тис. дол./30,1 тис. дол.

---

<sup>1</sup> Сидорченко В.Ф. Кораблекрушення на морі. -Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1990.-С. 82.

Ціна аварій на морському флоті за останній час значно зросла, масштаби останньої набули глобального характеру, який порушує інтереси народів цілих континентів, заподіяна шкода стає невідшкодованою. Якщо зовсім недавно в якості основних наслідків аварійності фігурували такі її традиційні види, як матеріальні збитки та людські жертви, то зараз на перший план за ступенем суспільної безпеки висувається шкода, яка причиняється навколишньому середовищу.

У зв'язку з цим проблема забезпечення безпеки мореплавства на даний час набула надзвичайного значення. Її вирішення передбачає використання різних заходів, серед яких особливе значення набувають правові заходи та створення спеціальних структур, які своїм предметом діяльності мають безпеку мореплавства. Вступ в силу Конвенції ММО про підготовку та дипломування моряків та несення вахти (ПДМНВ 78/95), Кодексу ПДМНВ, а особливо Міжнародного кодексу з управління безпекою (МКУБ), обумовив необхідність оновлення українського адміністративного законодавства, приведення його у відповідність з вимогами міжнародного морського адміністративного права. На жаль, в українській адміністративно-правовій науці висвітленню суті та специфіки норм, які регулюють відносини в сфері управління безпекою мореплавства, практично не приверталася увага. Це традиційно пояснюється тим, що раніше питання управління безпекою мореплавства відносились до компетенції СРСР, але із здобуттям Україною суверенітету вирішення проблеми безпеки мореплавства стало її обов'язком. Необхідно не лише привести законодавство у відповідність з багаточисельними конвенціями та кодексами по безпеці мореплавства, розробити свою національну правову базу, яка регулювала б відносини у галузі управління безпекою мореплавства, але й створити систему органів для забезпечення цього специфічного виду державного управління. Особливої уваги вимагає встановлення жорсткого нагляду та контролю за дотриманням правил безпеки мореплавства та застосуванням

відповідних адміністративно-примусових засобів. Тому на даний час актуальним стає створення належної організаційно-правової основи безпеки мореплавства та наукове обґрунтування пропозицій і рекомендацій по вдосконаленню морського адміністративного законодавства та системи органів, які управляють безпекою мореплавства.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що складаються у сфері управління безпекою мореплавства.

### **Мета і основні завдання дослідження**

Метою дослідження є вивчення діючої нормативно-правової основи безпеки мореплавства, її ефективності, виявлення недоліків та визначення шляхів їх подолання; аналіз діяльності органів, які здійснюють управління безпекою мореплавства; визначення місця прокурорського нагляду у системі контрольно-наглядових служб, які забезпечують дотримання правил безпеки мореплавства; вивчення можливості підвищення рівня роботи цих служб.

Підсумки, отримані в процесі дослідження, дозволили виявити невідповідність існуючої національно-правової бази міжнародним нормам та стандартам безпеки мореплавства, незавершеність створення національної системи органів, які управляють безпекою мореплавства, неефективність використання адміністративно-правових засобів в процесі управління цією сферою, а також нереалізовані резерви прокурорського нагляду при здійсненні нагляду за законністю у галузі безпеки мореплавства.

Для досягнення поставленої мети уявляється необхідним рішення таких завдань, як:

- визначення правової природи норм міжнародних конвенцій та кодексів, що регулюють відносини у сфері управління безпекою мореплавства;
- визначення специфіки норм адміністративного права України, що регулюють ці відносини;

- порівняльний аналіз норм міжнародного морського адміністративного права та національного морського адміністративного права, що регулюють відносини у сфері управління безпекою мореплавства;

- визначення відповідності національних норм морського адміністративного права нормам міжнародного морського адміністративного права в області безпеки мореплавства,

- вивчення правового статусу міжнародних організацій та органів, що управляють безпекою мореплавства;

- вивчення правового статусу українських структур, що забезпечують управління безпекою мореплавства;

- аналіз місця та ролі прокуратури в системі органів, що забезпечують законність у сфері управління безпекою мореплавства.

### **Методологія та методика дослідження**

Методологічну основу дослідження становлять принципи та основні категорії діалектико-матеріалістичного пізнання соціальних явищ та процесів, розвитку та взаємозв'язку об'єктів реальної дійсності, система загальнонаукових та спеціальних методів, які є засобами наукового пошуку в арсеналі гуманітарних, у тому числі й юридичних наук. Поряд з загальнонауковими та іншими універсальними методами дослідження такими як діалектична логіка, аналіз і синтез, індукція і дедукція і т.ін., в дисертації, з врахуванням специфіки теми та мети дослідження, застосовувались наукові методи (історичного опису, порівняльно-правовий, структурно-функціональний та ін.), а також використан особистий досвід роботи на посаді Чорноморського транспортного прокурора.

## Теоретична база дослідження

При підготовці дисертації були використані роботи юристів — представників теорії держави і права: С.С. Алексєєва, М.І. Козюбри, В.В. Копейчикова, Р.З. Лівшиця, П.М. Рабиновича, М.В. Цвика; спеціалістів адміністративно-правової науки: В.Б. Авер'янова, А.П. Альохіна, Д.Н. Бахраха, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, А.П. Кльошниченка, Б.М. Лазарєва, І.М. Пахомова, О.Ф. Фрідького, Ю.С. Шемпученка; спеціалістів морського права: Ю.Г. Барсєгова, Т.Б. Ванданова, О.Ф. Висоцького, В.В. Демідєнка, Ю.Х. Джавада, А.К. Жудро, Г.Г. Іванова, А.Л. Колодкіна, Ю.М. Колосова, В.Ф. Сідорченка, О.А. Щіпцова, О.М. Балобанова, О.О. Балобанова, А.М. Шемякіна, а також праці спеціалістів у галузі прокурорського нагляду: Ю.М. Грошевого, П.М. Каркача, О.Р. Михайленка, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, Ю.Є. Полянського, В.М. Прусса, Г.М. Ясинського.

### Зв'язок з науковими програмами, планами, темами

Обраний напрямок дослідження включається в наукову програму пріоритетної орієнтації розвитку науки і техніки — «Наукові проблеми розбудови державності України», яку виконує Одеська державна юридична академія, є складовою частиною фундаментальної наукової школи «Проблеми розвитку держави і права України в умовах ринкових відносин». Тема дисертаційного дослідження затверджена Вченою радою Юридичного інституту ОДУ ім. І.І. Мечникова, (протокол №17 від 16 травня 1995 року) і була складовою частиною теми кафедри адміністративного права і управління «Правові проблеми професійного ризику в управлінні».

Наукову новину дослідження складає підхід до досліджуваної проблеми з точки зору адміністративного та морського права, а також з точки зору теорії прокурорського нагляду, що дозволило створити комплексне монографічне дослідження, в якому розглянуті стан та тенденції розвитку міжнародного та

національного морського адміністративного права по забезпеченню безпеки мореплавства, правовий статус міжнародних та національних органів управління цією безпекою та визначена роль транспортної прокуратури по забезпеченню законності в сфері управління безпекою мореплавства. З врахуванням цього на захист виносяться наступні висновки, положення і рекомендації:

- висновок про існування особливої групи норм міжнародного права - міжнародного морського адміністративного права, основним призначенням яких служить регулювання відносин, що виникають при управлінні безпекою мореплавства;

- твердження про обов'язковість цих норм для судноплавних компаній, капітанів та інших осіб, які приймають участь у мореплаванні, навіть у випадку відсутності ратифікації компетентними органами держави прапора конвенцій та кодексів, що містять такі норми;

- висновки про те, що в нашому національному адміністративному праві існує відокремлена група норм, яка функціонує у відповідності із вимогами міжнародних конвенцій та кодексів (інколи без урахування економічних інтересів України), що мають основним чином технічний характер та спрямовані на регулювання відносин в сфері управління безпеки мореплавства;

- пропозиції про необхідність усунення недоліків в нормативно-правовій основі управління безпекою мореплавства (конкретні пропозиції містяться в §2 і §3 гл. I дисертації);

- висновки про те, що існуюча національна система управління безпекою мореплавства не достатньо ефективна - наявність відомчих систем управління та відсутність єдиного центру приводить до відсутності єдиного підходу до управління цією важливою сферою мореплавства;

- пропозиція про удосконалення правового статусу органів, які здійснюють управління безпекою мореплавства (Державного департаменту морського та річкового флоту Мінтрансу України; Головоморінспекції цього



департаменту; капітана порту; капітана судна та інших органів), усунення суперечностей в їх повноваженнях, зміна їх підлеглості і т.ін.;

- обґрунтування про невикористані можливості адміністративно-правових засобів управління безпеки мореплавства та необхідності адекватного їх використання для попередження та припинення порушень правил безпеки мореплавства, застосування адміністративних стягнень за їх здійснення;

- пропозиція про внесення змін в діючий Кодекс про адміністративні правопорушення в гл. X, в статті, що стосуються адміністративної відповідальності за порушення безпеки мореплавства;

- висновок про ефективність діяльності транспортних прокуратур в сфері забезпечення законності при управлінні безпекою мореплавства;

- висновок про необхідність зберегти в числі повноважень транспортних прокуратур повноваження по здійсненню загального нагляду.

### **Практичне значення отриманих результатів**

Висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані при підготовці концепції адміністративного права та адміністративного законодавства, при розробці нових законодавчих актів, передусім при розробці Статуту служби на судах торговельного флоту України, загальних правил морських торговельних і рибних портів; для удосконалення діючого Кодексу про адміністративні правопорушення та інших нормативних актів, які створюють нормативну основу безпеки мореплавства. В дисертації міститься ряд рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового статусу органів управління безпекою мореплавства, форм та методів їх роботи, підвищення ефективності використання при цьому адміністративно-правових засобів, а також здійснення роботи транспортних прокуратур по нагляду за законністю управління цією сферою. Теоретичне значення дисертації складається у визначенні нових понять та їх введенні в науковий

обіг - норми міжнародного морського адміністративного права; інститут національного морського адміністративного права і т.д.

### **Апробація результатів дисертації**

Результати дослідження доповідалися на щорічних наукових конференціях Юридичного інституту ОДУ, республіканській науково-практичній конференції. «Закон України «Про прокуратуру» (Харків, 1992), на науково-практичній нараді «Про стан безпеки руху на залізничному, водному та повітряному транспорті в 1997 р. та завдання по посиленню боротьби з аварійністю на транспорті в 1998 р.» (Львів, 1998), шляхом внесення пропозицій та рекомендацій про поліпшення безпеки мореплавства до Мінтранспорту України, Укрморрічфлоту, а також в 5 наукових публікаціях.

Структура дисертації визначається її метою та завданням і складається із вступу, трьох розділів, висновку і списку літератури.

## ЗМІСТ РОБОТИ

Перший розділ «Правові основи забезпечення безпеки мореплавства» містить 4 параграфи. В першому з них «Поняття безпеки мореплавства та роль організаційно-правових засобів в її забезпеченні» автор звертає увагу на те, що поняття безпеки мореплавства не отримало ще в літературі чіткого визначення. Частина авторів схильна розглядати безпеку мореплавства у вузькому значенні лише як безпеку суден при виконанні ними основних функцій - рух по поверхні чи під водою. Інші, навпаки, вважають, що безпека мореплавства - поняття досить містке і охоплює сукупність технічних експлуатаційних та правових засобів і методів охорони людського життя на морі та безаварійної роботи суден.

На думку пошукача, безпека мореплавства включає в себе фактично надзвичайно широке коло суспільних відносин, пов'язаних не лише із здійсненням безаварійного плавання суден та охорони людського життя на морі, але й охорони навколишнього морського середовища, в тому числі і природних ресурсів Світового океану. Тому, точніше було б назвати всю сукупність вказаних відносин «безпекою океанокористування».

Разом з тим, автор вважає, що при існуючому підході термін «безпека мореплавства» може достатньо адекватно відобразити усю специфіку суспільних відносин, які складають зміст даного поняття.

У дисертації під безпекою мореплавства розуміється такий стан судноплавства та інших видів людської діяльності на морі, який виключає заподіяння шкоди морським судном, іншим технічним пристроям, життю та здоров'ю людей, навколишньому морському середовищу, та який забезпечується заходами економічного, технічного, організаційного, соціального і правового характеру.

Безпека мореплавства забезпечується виконанням двоякого роду вимог. Перша група складається із науково обумовлених вимог, які висува-

ються до конструкції суден, обладнання їх сучасними механізмами та приладами, спеціальної підготовки суднових екіпажів та системи їх комплектування, підвищення дисциплінарних вимог до членів екіпажів суден.

Друга група не менш важливих вимог відноситься до заходів забезпечення безпеки мореплавства шляхом встановлення особливого жорсткого, регламентованого порядку плавання суден в морі, зафіксованого в правилах запобігання зіткнень суден і в ряді інших правил, зокрема, користування вогнями, сигналами, засобами зв'язку і т.ін. У зв'язку з міжнародним характером мореплавства тепер такі правила в однаковій мірі відносяться до усіх суден будь-яких держав. Багато з них отримали закріплення в міжнародних морських конвенціях, а інші - в національному праві морських держав.

В загальному розумінні безпеку мореплавства можна визначити у вигляді сукупності технічних, організаційних, експлуатаційних та правових засобів і методів охорони людського життя на морі та безаварійної роботи флоту, включаючи проектування та будівництво суден з точки зору їх відповідності досягнутому науково-технічному рівню.<sup>1</sup>

Безпека мореплавства забезпечується здійсненням ряду заходів технічного, організаційного, соціального та правового характеру як в міжнародному, так і в національному праві.

На думку пошукача, всі ці заходи тісно пов'язані, переплітаються і виділяються в окремі (самостійні) групи шгучно, для того, щоб краще виявити природу та можливості заходів кожної із груп. Тому виділення правових та організаційних заходів забезпечення безпеки мореплавства не означає, що пошукач переоцінює технічні чи соціальні заходи, тим більше, що технічні заходи (спорудження маяків, побудова гавані і т.ін.) історично ви-

---

<sup>1</sup> Советское морское право: Учебник для вузов мор. транспорта / В.Ф. Мешера, О.М. Балобанов; Н.Н. Виноградов, Т.П. Гревцова, А.В. Сидоренко // Под ред. В.М. Мешеры. -2-е изд.; перераб. и доп. -М.: Транспорт, 1985.-С.70

користувались довше ніж інші. А в тім і організаційні, і правові заходи мають уже значну історію.

В дисертації просліджується процес створення та розвитку правової основи безпеки мореплавства і підкреслюється роль міжнародно-правових норм у забезпеченні цього виду діяльності, особливу увагу при цьому дисертант акцентує на актах, прийнятих за останні роки.

У 1960 р. в Лондоні була прийнята Конвенція з охорони людського життя на морі, а в 1974р. - нова одноіменна Конвенція з цього питання. На міжнародній конференції 1978р. про Безпеку танкерів та запобігання забрудненню держави-учасники прийняли Протокол 1978 р. до Міжнародної конвенції з охорони людського життя на морі.

У 1960р. на Міжнародній конференції з охорони людського життя на морі були прийняті Правила запобігання зіткнень суден у морі (ПЗЗС - 1960р.), а в 1972р. на зміну їм - Конвенція про Міжнародні правила запобігання зіткнень суден у морі (МПЗЗС - 72).

У 1954 р. була підписана Міжнародна конвенція по запобіганню забруднення моря нафтою, до якої у 1962, 1969 та 1971р.р. приймалися зміни, а в 1973р. в рамках ММО була розроблена та прийнята Міжнародна конвенція по запобіганню забруднення з суден, яка мала замінити для держав-учасниць Конвенцію 1954р. У 1978р. до Конвенції 1973р. був прийнятий Протокол, згідно з яким його сторони зобов'язані виконати положення Конвенції з урахуванням передбачених в ньому змін і доповнень. Його прийняття було необхідним для вступу в силу Конвенції, зокрема, виконання її положень по запобіганню забруднення нафтою.

З часом роль правових заходів зростає і зараз можна зробити висновки про те, що вони складають основу, серцевину забезпечення безпеки мореплавства, оскільки, у кінцевому результаті і технічні, і соціальні міри знаходять своє вираження в правових нормах і реалізація цих мір здійснюється спеціально створеними структурами, наділеними відповідними повноваженнями.

У другому параграфі «Поняття та структура правової основи безпеки мореплавства» відзначається, що під нею розуміється сукупність соціальних норм, які мають обов'язковий характер для певних осіб, виконання яких забезпечується спеціально створеними для цього органами (організаціями) та спрямованими на регулювання відносин в сфері безпеки мореплавства. Ця основа за своєю природою неоднорідна - вона включає безпосередньо правові норми, звичаї, які визнають в портах; і так звані, правила доброї морської практики. Правові норми за своєю природою також різні - по-перше, вони поділяються на норми міжнародні і національні, по-друге, в залежності від предмету регулювання на норми морського права (регулюючі, наприклад, режими проток відкритого моря і т.ін.), екологічного права (охорона екології морів та океанів і т.ін.). Особливе місце в цій системі займають норми адміністративного права, які визначали особливості організації управління безпекою мореплавства в межах окремої держави (СРСР, Україна та ін.). Якщо вищезначені норми вже були предметом дослідження вчених, то про норми міжнародного адміністративного права як в радянській, так і пострадянській (зокрема, українській) адміністративно-правовій літературі не згадувалось. Вперше в правовій літературі на ці норми звернули увагу відомі спеціалісти в області морського права О.К. Жудро та Ю.Х. Джавад (правда, вони віднесли їх до норм міжнародного адміністративного морського права), указів, що «з розвитком світового судноплавства виникла необхідність існування значного числа міжнародних правил, переважно технічного та організаційно-технічного характеру, пов'язаних із забезпеченням безпеки мореплавства, запобіганням забрудненню моря нафтою... Цими правилами передається форма адміністративно-правових форм з тим, щоб забезпечити їх обов'язкові дотримання всіма державами, організаціями і громадянами, які приймали участь у міжнародному судноплавстві».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Жудро А.К., Джавад Ю.Х. Морское право.-М.: Транспорт, 1974. С.88

Погоджуючись, в принципі, з їх позицією відносно існування такої групи норм, пошукач не погоджується з О.К. Жудро та Ю.Х. Джавадом, по-перше, з тим, що «цим правилам надається форма адміністративно-правових норм», оскільки самі по собі «ці правила» і є адміністративно-правові норми і «правилам» не має необхідності надавати (тим більше не зрозуміло, хто повинен це робити!?) форму адміністративно-правових норм. По-друге, пошукач вважає, що О.К. Жудро та Ю.Х. Джавад не знайшли достатньої кількості аргументів в обумовленні існування міжнародних адміністративно-правових норм, що й викликало байдуже ставлення до цього терміну в адміністративно-правовій літературі. Тому, дисертант намагається аргументувати наявність такого роду норм. В першу чергу він вважає, що вони мають специфічний предмет регулювання - відносини в сфері безпеки мореплавства, - далі - в своїй більшості вони встановлюються органами (організаціями), які мають міжурядовий статус; ці норми, головним чином, мають технічний зміст; організація реалізації цих норм покладається на спеціальні міжнародні і національні державні структури. Пошукач не згоден з точкою зору Т.Б. Ванданова, який вважає, що контроль за дотриманням цих норм покладається на «спеціальні адміністративні (наглядові) органи»<sup>1</sup>, оскільки згідно із Законом України «Про прокуратуру» цей орган також здійснює нагляд за отриманням такого роду норм, про що більш детально буде сказано в главі III дисертації.

Наступний параграф цієї глави присвячено характеристиці норм міжнародного морського адміністративного права. Автор виділяє 2 групи - прийняті компетентними міжнародними організаціями (ООН та ін.) та ратифіковані Україною і прийняті спеціалізованими морськими міжурядовими організаціями, які є обов'язковими для учасників судноплавства України без їх ратифікації. Крім того, ці норми поділяються на

---

<sup>1</sup> Ванданов Т.Б. Международно-правовая охрана человеческой жизни на море.-Л.: Транспорт, 1977.-С.58

обов'язкові для усіх судноплавних компаній і кожного судна будь-якого типу і обов'язкові для суден певного типу (балкери, танкери, пасажирські судна, контейнеровози та ін.). Перша група норм складається із конвенцій Міжнародної морської організації та прийнятих нею ж Кодексів. Для того, щоб розібратись в природі цих актів, пошукач досліджує правовий статус Міжнародної морської організації (ММО). Він визначає, що ММО представляє собою спеціалізовану установу ООН. Ратифікувавши Конвенцію ООН про Міжнародну морську організацію 1948 року Україна в 1994 році стала членом ММО і приймає активну участь в її роботі.

Ця організація здійснила свої функції різними способами, серед яких найбільш поширеними є підготовка проектів міжнародних конвенцій та інших документів з питань мореплавства; розробка та затвердження рекомендацій, кодексів, стандартів та керівництв з різних проблем безпеки мореплавства та охорони морського середовища; вивчення конкретних проблем морського судноплавства та подання результатів досліджень зацікавленим державам.

За час своєї роботи ММО прийнято багато конвенцій, які містять норми міжнародного морського адміністративного права, у т.ч. найбільш важливі: Міжнародна конвенція з охорони людського життя на морі, 1974 року (SOLAS 74); Конвенція про Міжнародні правила запобігання зіткнень суден у морі, 1972 року (МПЗЗС-72) та ін., кодекси, які практично в повному обсязі містять норми такого роду. Серед кодексів автор особливо виділяє Міжнародний кодекс з управління безпечною експлуатацією суден та запобігання забруднення моря (МКУБ), який набрав чинності з 1 липня 1998 року і потягнув значні зміни національного морського адміністративного законодавства.

Метою МКУБ є забезпечення безпеки на морі, запобігання нещасних випадків чи загибелі людей та уникнення нанесення шкоди навколишньому середовищу, зокрема, морському середовищу та майну, залучення всіх



підприємств судноплавної галузі до передового світового досвіду практичної роботи та управління.

МКУБ спрямований на підвищення відповідальності структур управління на забезпечення безпеки та детально пояснює в чому полягає ця відповідальність. В минулому вважалось, що за безпеку судна відповідає лише капітан, а функції керівників компанії зводяться до забезпечення фінансових результатів. У Кодексі пояснюється, що «людський фактор» - це термін, який, звичайно, асоціювався лише з мореплавцями, тепер належить і до берегових служб. Дослідження причин аварійних ситуацій показують, що допускаються помилки не лише на борту судна, а також і компанією - оператором судна. Прийняття Кодексу як обов'язкового інструменту повинно звести до мінімуму виникнення таких помилок та сприяти підвищенню відповідальності за них.

У відповідності з Міжнародним кодексом з управління безпекою (МКУБ), кожна судноплавна компанія, в складі якої є пасажирські судна, танкери, хімовози, газовози, балкери та вантажні високошвидкісні судна валовою місткістю 500 та більше реєстрових тонн, а також усі судна компанії вказаних типів повинні до 1 липня 1998 року отримати від Адміністрації або від Організації, визнаної Адміністрацією, документ про відповідність компанії та Свідоцтво про управління безпекою, які підтверджують, що компанія та її судна відповідають вимогам МКУБ і мають право займатися судноплавною діяльністю. Решта вантажних суден валовою місткістю 500 та більше реєстрових тонн підлягають сертифікації з МКУБ не пізніше 1 липня 2002 р. Без цих документів компанія не отримає ліцензію і змушена буде припинити свою діяльність.

У відповідності із МКУБ повинна бути розроблена національна система управління безпечною експлуатацією суден та запобіганню забруднення (СУБ України), в кожній судноплавній компанії повинна бути введена в дію система управління безпекою (СУБ компанії та СУБ судна). Це цілком

незвичайні акти адміністративного правового характеру, тому вони стали особливим об'єктом дослідження автора.

Розглядаючи акти, які містять норми міжнародного морського права, пошукач підкреслює значення актів, що містять вимоги по підготовці, дипломуванню моряків та несенню ними вахти, запобігання нещасних випадків серед моряків і т.ін. В першу чергу, аналізуються ратифіковані у 1996 році Верховною Радою України два документи - Конвенцію ММО ПДМНВ 78/95 (Про підготовку та дипломування моряків та несення вахти) та Кодекс ПДМНВ. Ця увага зумовлена тим, що, якщо вимоги МКУБ в Україні почали виконуватися<sup>1</sup>, то реалізація вказаних двох документів викликає неспокій. Генеральний секретар ММО Віл'ям О'Нейл своїм листом № 12/27-1419 від 30 грудня 1996 року попередив МЗС України про те, що якщо наша країна не приведе підготовку та дипломування моряків України у відповідність з цими документами, то вона потрапить до «чорного списку» і моряки України не отримають доступу на іноземні судна.<sup>2</sup> У зв'язку з цим пропонуються заходи по забезпеченню реалізації в Україні цих документів.

Останній параграф цього розділу присвячений характеристиці національного морського адміністративного права. Автор вважає, що в системі адміністративного права України міститься відносно самостійна група норм, яка визначає статус органів управління морським транспортом та регламентує відносини по забезпеченню безпеки мореплавства, організації контролю за дотриманням цих норм та встановлює адміністративну відповідальність за їх порушення. Відносна самостійність цієї групи адміністративних норм обумовлюється специфікою регулюємих управлінських відносин, а також тим, що в

---

<sup>1</sup> 11 квітня 1998 року сертифікати відповідності стандартам МКУБ вручені першим українським компаніям «DIAS Co Ltd» та «UMCS Co Ltd». // «Судоходство». -1998. -№ 6-7. -С.21

<sup>2</sup> Україна: Путь в «Белый список» ИМО // Моряк України. -1998. -№36. -С.3

більшості своїй вони складаються під дією норм міжнародного морського, особливо міжнародного морського адміністративного права, причому, окремі акти в Україні повинні прийматися навіть у тому випадку, коли вони економічно не вигідні. Аналізуючи діюче законодавство у сфері безпеки мореплавства, автор до їх числа відніс:

1. Кодекс торговельного мореплавства (КТМ);
2. Статут служби на суднах торговельного флоту;
3. Положення про розслідування аварійних морських пригод (ПРАМП);
4. Положення про технічну експлуатацію морського флоту.
5. Правила технічної експлуатації суден (ПТЕ).
6. Правила техніки безпеки для морських суден (ПТБ).
7. Положення про капітана морського торговельного порту.
8. Правила протипожежної безпеки на морських суднах (ПІБ).
9. Загальні правила морських торговельних та рибних портів.
10. Наставлення з боротьби за життєвість суден (НБЖС).
11. Рекомендації з організації штурманської служби (РШС).
12. Санітарні правила для морських суден.

Особливо автор загострює увагу на прийнятій 8 червня 1998р. Постанові КМУ №814 «Про вдосконалення технічного класифікаційного і судноплавного нагляду на морському і річковому транспорті», оскільки вона спрямована на різке підвищення ефективності такого нагляду за суднами, які плавають під Державним прапором України. Разом з тим звертається увага на те, що згідно Наказу Укрморрічфлоту №91 від 23 вересня 1994 року «Про чинність в установах і підприємствах морського транспорту України нормативних актів колишнього ММФ СРСР» в числі норм адміністративного права, які регулюють безпеку мореплавства, зберігається ще достатня кількість актів ММФ СРСР. Автор вважає, що введення в дію найважливіших міжнародних адміністративних морських актів, а також Розпорядження Президента України №1193-РП від 03.01.93 року «Про правове регулюван-

ня діяльності морського транспорту України» обумовлюється необхідність активізації розробок національного морського законодавства, в першу чергу адміністративного. На думку автора необхідно прискорити розробку наступних документів:

1. Положення про розслідування аварій суден.
2. Порядок проведення дізнань на морських суднах.
3. Положення про державних лоцманів.
4. Положення про звання осіб командного складу морських суден.
5. Правила перевезення вантажу, пасажирів, багажу і пошти морським транспортом України.
6. Програма підвищення безпеки судноплавства до 2001 року.
7. Кодекс внутрішнього водного транспорту.
8. Правила плавання на внутрішніх водних шляхах.
9. Статут служби на суднах річкового флоту.

Автор вважає, що статті в Кодексі України про адміністративну відповідальність, які передбачають таку відповідальність за порушення безпеки мореплавства також потребують удосконалення, у зв'язку з чим в дисертації пропонується нова редакція окремих статей КпАП. Автор також вважає, що окремі статті УК України можуть бути декриміналізовані, а передбачені в них злочини повинні бути віднесені до адміністративних проступків.

Другий розділ «Організаційні основи безпеки мореплавства містить 3 параграфи, в першому з яких «Міжнародний контроль за безпекою мореплавства» розглядаються:

а) правовий статус та повноваження Комітету по безпеці на морі (КБМ) - найважливішого органу ММО;

б) регіональні органи з контролю за суднами в портах. Пошукач відзначає, що однією із задач ММО в останні роки є притягнення до контролю за суднами в портах можливої більшості числа країн, укладання

регіональних угод по контролю в різних районах світу і, нарешті, створення глобальної (всесвітової) системи контролю за застосуванням на суднах світового флоту вимог конвенцій. Перша регіональна угода по контролю за суднами в портах була укладена 26 січня 1982 року, коли 15 європейських держав підписали в Парижі угоду про співробітництво в здійсненні такого контролю (Парижський меморандум про взаєморозуміння у відношенні контролю зі сторони держави порта).

Сформований із представників країн, який підписав меморандум, виконавчий орган - Комітет приймає необхідні заходи по узгодженню процедур перевірки суден та санкцій, які застосовуються по відношенню до суден, що не відповідають міжнародним стандартам.

На підставі аналізу існуючої практики, автор доходить висновку про те, що на даний час у світі існує 4 системи контролю з боку держав порту за виконанням суднами інших країн міжнародних правил та стандартів по безпеці на морі та запобіганню забруднення моря з суден. ММО активно заохочує створення таких систем та розглядає їх в якості важного кроку на шляху побудови глобальної системи контролю за суднами в портах.

Другий параграф цього розділу присвячено аналізу створеній в Україні системі організації управління безпекою мореплавства та проблемам її здійснення. Проаналізувавши повноваження Мінтранспорту України та Державного департаменту морського та річкового транспорту, як органів, що здійснюють загальні функції управління в галузі мореплавства, пошукач особливу увагу приділяє дослідженню правового статусу спеціально уповноважених органів, покликаних забезпечити безпеку мореплавства. В дисертації розглядається адміністративно-правовий статус та пропонуються рекомендації по вдосконаленню діяльності Головоморінспекції Державного департаменту морського та річкового транспорту, яка була створена відповідно до Наказу міністра транспорту України №290 від 5 травня 1994 року на основі Постанови КМУ № 106 від 17 лютого 1993 року та діє на

основі Положення про неї, затвердженого Укрморрічфлотом 2 жовтня 1996 року. Розглядаючи другий рівень управління безпекою мореплавства в Україні, автор із посиланням на КТМ України вказує, що на даний час відповідальність за забезпечення судноплавства та запобігання забруднення в портах України (незалежно від їх відомчого підпорядкування) несуть портові влади і начальник порту, зокрема. Державний нагляд за дотриманням вимог безпеки та запобігання забруднення в акваторії порту та на підхідних каналах до нього, що прямо чи побічно відносяться до забезпечення безпеки (керівництво, нагляд та контроль за лоцманською службою та службою регулювання руху суден), покладений на капітана порту.

Однак, допущене в законодавстві подвійне підпорядкування органу державного нагляду (капітана порту) вступає в протиріччя з Резолюцією Міжнародної морської організації А.787(19) «Процедури контролю суден державою порту» та діючим національним законодавством (наприклад, статтею 2 Закону України «Про підприємництво»).

Тому необхідно вирішити питання про зміну статусу служб капітана порту підлеглих начальнику порту та включення їх в єдину Державну морську інспекцію по безпеці судноплавства.

В портах та берегових районах України створені та функціонують Служби регулювання руху суден (СРПС). Однак, їх робота на даний час не регламентується нормативно-правовими актами відомчого характеру, автор пропонує підняти рівень такого регулювання.

У кінці параграфу дисертант зупиняється на аналізі правового статусу та діяльності створеного у Чорноморському пароплавстві спеціального агентства охорони та загальній безпеці (АО та ЗБ), яке в січні 1998 року стало членом Міжнародного морського бюро. В нашій літературі про подібну структуру зовсім не згадується, і дуже прикро, тому, що вона отримала в силу відомчого наказу значний обсяг правоохоронних функцій - охорона безпеки екіпажу, супроводження вантажів і т.ін. Оскільки подібні

структури створені і в інших пароплавствах, пропонується прийняти типове положення про них, яке повинно бути затверджене КМУ.

Останній параграф цієї глави «Адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки мореплавства» починається з аналізу поглядів В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, І.М. Пахомова та ін. про сутність та види адміністративно-правових засобів впливу в результаті чого автор доходить висновку про те, що для забезпечення безпеки мореплавства застосовуються як специфічні, так і звичайні засоби адміністративного впливу. В числі специфічних адміністративно-попереджувальних засобів аналізуються заборонення на вихід судна із морського порту з метеорологічних та інших підстав, підстави для контрольного огляду суден та інші специфічні адміністративно-попереджувальні заходи, які, на жаль, не згадуються в адміністративно-правовій літературі. У числі специфічних заходів адміністративного впливу автор розглядає повноваження контролюючих органів (регістр, морська інспекція та ін.), щодо припинення робіт на суднах і об'єктах, заборонення їх експлуатації у випадку порушення встановлених правил та вимог запобігання забруднення навколишнього природного середовища. Детально аналізуються повноваження капітана судна (ст.68 КТМ) на проведення ревізії. Особливу увагу пошукач звертає на застосування заходів адміністративних стягнень як засобів забезпечення безпеки мореплавства, у зв'язку з чим дається аналіз підстав їх застосування та особливостей провадження із справ про адміністративні порушення правил безпеки мореплавства.

Третій розділ «Особливості прокурорського нагляду за дотриманням вимог безпеки мореплавства» містить два параграфи, перший з яких присвячено статусу та повноваженням транспортних прокуратур; другий - формам та методам їх діяльності. У першому параграфі пошукач просліджує історію створення (реорганізації) транспортних прокуратур, визначає їх

місце в сучасній системі органів прокуратури України, розглядає їх повноваження і підкреслює, що існування спеціалізованих прокуратур, у т.ч. транспортних, продиктовано об'єктивною необхідністю підвищення ефективності прокурорського нагляду за законністю правової діяльності окремих об'єктів управління специфічними сферами (галузями) державної (суспільної, господарської та ін.) діяльності. Автор відзначає, що ліквідація транспортних прокуратур в СРСР різко знизила рівень законності на транспорті, що потягнуло за собою відновлення цього виду спеціалізованої прокуратури. В дисертації на підставі аналізу Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», наказу Генерального Прокурора України № 8 від 4 квітня 1992 року «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням законів на транспорті» аналізуються основні напрямки діяльності транспортних прокуратур. На підставі аналізу діяльності транспортних прокуратур (Чорноморської транспортної прокуратури, Дунайської транспортної прокуратури та ін. транспортних прокуратур) пошукач вважає, що виключення функцій попереднього слідства по розслідуванню кримінальних справ (у т.ч. і про порушення правил безпеки мореплавства), та здійснення загального нагляду (у т.ч. і про законність актів в області безпеки мореплавства), знизить рівень стану законності в Україні та погіршить якість розслідування кримінальних справ.

Другий параграф цього розділу присвячено проблемам нагляду прокурора за законністю в сфері безпеки мореплавства. Автор розглядає у зв'язку з цим два аспекти: нагляд за дізнанням зі справ про порушення правил безпеки мореплавства (в зв'язку з чим автор ще раз відзначає необхідність здійснення правових підстав проведення дізнання на суднах далекого плавання) та нагляд за безпекою мореплавства. Пошукач звертає увагу на те, що вступ в силу МКУБ, а також ПДМНВ 78/95 значно поширює сферу загального нагляду транспортної прокуратури. В дисертації детально розглядається підстави та порядок прокурорського реагування у випадку



порушення законності - внесення протесту, внесення подання і подання про дисциплінарне провадження, провадження по адміністративному правопорушенню чи порушення кримінальної справи. В кінці параграфу подано аналіз практики прокурорського нагляду за адміністративно-юрисдикційною діяльністю контрольно-наглядових органів забезпечення безпеки мореплавства та сформульовано пропозиції щодо здійснення наглядової роботи прокурора за дотриманням правил безпеки мореплавства.

## **ВИСНОВКИ**

У висновках дисертаційної роботи узагальнюються результати дослідження.

Безпека мореплавства була і залишається найважливішою проблемою для людства. Для її вирішення застосовуються різні заходи, в тому числі правові і організаційні. Набуття чинності МКУБ, Конвенції та Кодексу ПДМНВ зазначило формування нової галузі міжнародного морського права - міжнародного морського адміністративного права. Норми цієї підгалузі впливають на формування національного адміністративного законодавства. В дисертації обґрунтовуються необхідність прийняття нових та зміна діючих актів, регламентуючих відносини в сфері безпеки мореплавства. Необхідність підвищення ефективності забезпечення безпеки мореплавства потягнуло за собою створення спеціальних міжнародних та національних органів (організацій), діяльність останніх ще не відповідає міжнародним вимогам, тому в дисертації формується пропозиція по здійсненню їх правового статусу. В дисертації підкреслюється роль прокурорського нагляду за безпекою мореплавства і визначаються шляхи його вдосконалення.

**Основні положення дисертації  
викладені у таких публікаціях автора:**

1. Полянский Ю.Е. Селезнев В.А. Правовые основы деятельности специализированных прокуратур / Закон Украины «О прокуратуре»: Теория и практика его применения: Краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научно-практической конференции (18 марта 1992г.). - Харьков: Украинская юридическая академия, 1992. - С.28-30.

2. Селезнев В.А. О некоторых проблемах совершенствования правовой защиты деятельности морского транспорта Украины / Актуальные проблемы государства и права: Сборник научных трудов юридического института Одесского госуниверситета им. И.И. Мечникова. Выпуск 1.-Одесса: Одесский ин-т, 1994.-С.79-82.

3. Полянский Ю.Е. Селезнев В.А. Пределы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о безопасности движения и эксплуатации морского транспорта // Юридический вестник.-1994.-№3.-С.49-51.

4. Селезнев В.А. Когда загрязнена акватория // Порты Украины.- 1997.-№4.-С.72.

5. Селезнев В.А. Управление безопасностью судоходства (организационно-правовые аспекты). Под ред. Ю.Е. Полянского // Библиотека журнала «Торговое мореплавание» (Серия: Правовое регулирование торгового мореплавания).-1998.-№2.-73с.

### **Анотація**

**Селезньов В.А. Організаційно правові основи управління безпекою мореплавства. — Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право. - Одеська державна юридична академія. - Одеса. - 1998.

В дисертації розглядаються правові і організаційні основи безпеки мореплавства, подається характеристика міжнародних органів та органів держави прапора, які здійснюють контроль (нагляд) за дотриманням вимог безпеки мореплавства розкриваються засоби реагування прокурора на порушення правил безпеки мореплавства. Обґрунтовується формування міжнародного морського адміністративного права та інституту морського адміністративного права

Ключові слова: безпека мореплавства, правова основа, організаційна основа, прокурорський нагляд.

### Аннотация

**Селезнев В.А. Организационно-правовые основы безопасности мореплавания. — Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07. - теория управления, административное право и процесс; финансовое право; банковское право. - Одесская государственная юридическая академия. - Одесса, - 1998.

В диссертации рассматриваются правовые и организационные основы безопасности мореплавания, дается характеристика международных органов и органов Государства флага, осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением требований безопасности мореплавания, раскрываются средства реагирования прокурора на нарушение правил безопасности мореплавания. Обосновывается формирование международного морского административного права и института морского административного права України.

Ключевые слова: безопасность мореплавания, правовые основы, организационные основы, прокурорский надзор.

## **Summary**

**Seleznev V.A. Legal and organizational fundamentals of the safety of shipping. — Manuscript.**

Thesis for a Candidate of Law's degree by specialized 12.00.07 — The Theory of management; Administrative Law and procedure; Financial Law; Banking Law. — Odessa State Academy of Law. - Odessa. - 1998.

The dissertation analyses legal and organizational fundamentals of the safety of shipping, describes international organizations and bodies of the State of flag carrying out control (supervision) under the observance of the safe navigation requirements, means of public prosecutor's reaction on the violation of safe navigation requirements are discovered. The developing of an international maritime administrative law and the institution of maritime administrative law of Ukrainian are grounded.

The key words: safety of shipping, legal fundamentals, organizational fundamentals, public prosecutor's supervision.