

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ РІЧКОВОГО СУДНОПЛАВСТВА В УКРАЇНІ

MODERN TRENDS AND ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF DEVELOPMENT OF RIVER SHIPPING IN UKRAINE

Собакарь А.О., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті, на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сучасний стан та тенденції розвитку річкового судноплавства в Україні, а також визначено особливості внутрішнього водного транспорту як об'єкта адміністративно-правового регулювання та оптимальні напрями його удосконалення на сучасному етапі реалізації національної транспортної політики.

Визначено сучасні детермінанти поширення проблем державного регулювання галузі внутрішнього водного транспорту, серед яких: низький рівень ефективності роботи, пов'язаний з державною монополією на інфраструктуру і перевезення, непрозорістю організації й управління, а також перехресним субсидуванням пасажирських перевезень за рахунок вантажних; поєднання функцій господарської діяльності і державного регулювання в одному галузевому органі державного управління; високий ступінь зносу і прогресуюче старіння основних фондів галузі; технічне і технологічне відставання України від передових країн світу за рівнем судноплавної техніки; недостатній рівень забезпечення безпеки судноплавства, що не відповідає світовим стандартам.

Окреслено специфічні риси внутрішнього водного транспорту як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Підкреслено необхідність дослідження організаційно-практичних та теоретико-методологічних питань підвищення ефективності адміністративно-правового механізму розвитку річкового судноплавства. Наголошено на необхідності створення передумов для розвитку національного судноплавства за світовими стандартами, що забезпечить інвестиційну привабливість галузі перш за все для національних експортерів, які при наявності власного флоту підвищуватимуть конкурентоспроможність своїх товарів на головних ринках збуту, переконує в доцільності вироблення ефективного адміністративно-правового механізму забезпечення цього процесу, що має бути зроблено за рахунок: формування сучасної інституційної структури річкового транспорту, координації логістичної, фрахтової, інших видів сервісної діяльності; удосконалення публічно-правового адміністрування річкового судноплавства шляхом переходу до системи добровільної сертифікації на відповідність державним стандартам; забезпечення належного контролю за безпекою судноплавства тощо.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий механізм, транспорт, судноплавство, річковий транспорт, правила безпеки судноплавства.

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, including foreign experience, clarifies the current state and trends in the development of river shipping in Ukraine, and also defines the peculiarities of inland water transport as an object of administrative and legal regulation and optimal directions for its improvement at the current stage of implementation of the national transport policy.

The modern determinants of the spread of problems of state regulation of the inland water transport industry are identified, including: low level of work efficiency associated with the state monopoly on infrastructure and transportation, lack of transparency of organization and management, as well as cross-subsidization of passenger transportation at the expense of cargo transportation; combination of the functions of economic activity and state regulation in one sectoral body of state administration; high degree of wear and progressive aging of the fixed assets of the industry; Ukraine's technical and technological lag behind leading countries in the world in terms of the level of shipping technology; insufficient level of ensuring shipping safety, which does not meet international standards.

The specific features of inland water transport as an object of administrative and legal regulation are outlined.

The necessity of researching organizational-practical and theoretical-methodological issues of increasing the effectiveness of the administrative-legal mechanism for the development of river navigation is emphasized. It is emphasized the need to create prerequisites for the development of national shipping according to world standards, which will ensure the investment attractiveness of the industry, first of all, for national exporters, who, with their own fleet, will increase the competitiveness of their goods on the main sales markets, convinces of the feasibility of developing an effective administrative and legal mechanism for ensuring this process, which should be done at the expense of: formation of a modern institutional structure of river transport, coordination of logistics, freight, and other types of service activities; improvement of the public-law administration of river shipping by transitioning to a system of voluntary certification for compliance with state standards; ensuring proper control over shipping safety, etc.

Key words: administrative-legal regulation, administrative-legal mechanism, transport, shipping, river transport, shipping safety rules.

Вступ. Розвиток та модернізація сфери транспорту є факторами, що стимулюють соціально-економічний розвиток будь-якої країни. В умовах динамічного розвитку українського суспільства, глобалізації світової економіки та активізації зовнішньоекономічних торговельних відносин, популяризації водного транспорту серед населення у всьому світі зумовлює визначальну роль та місце внутрішнього водного транспорту у забезпеченні конкурентоспроможності національної транспортної системи та створення реальних можливостей її інтеграції в світову водну транспортну систему. Стратегічна мета розвитку останньої полягає у задоволенні потреб інноваційного розвитку економіки та суспільства у конкурентоспроможних водних послугах, де визначальною є роль держави, як головного суб'єкта публічного адміністрування суспільних відносин на транспорті. Головне завдання держави у сфері функціонування внутрішнього водного транспорту поля-

гає у створенні умов для економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності національної економіки та якості життя населення через забезпечення доступу до безпечних та сучасних водних транспортних послуг, забезпечення балансу інтересів держави, інвесторів, органів місцевого самоврядування, споживачів транспортних послуг, суб'єктів господарювання у сфері внутрішнього водного транспорту незалежно від форми власності.

Попри стратегічні орієнтири ефективного розвитку конкурентного середовища, досягнення передового рівня розвитку техніки та технологій, посилення уваги до соціальних та екологічних факторів водна транспортна система країни має суттєві інфраструктурні обмеження судноплавства на магістральних водних шляхах; високий середній вік суден при низьких темпах оновлення; низький рівень рентабельності судноплавної бізнесу через тривалі терміни окупності інвестицій; відсутність

терміналів та логістичних центрів для забезпечення мультимодальних перевезень, недостатній регулюючий вплив впливом із боку держави, недоліки адміністративно-правового забезпечення перевезень на внутрішніх водних шляхах, що посилює необхідність застосування широкого діапазону адміністративно-правових засобів забезпечення функціонування внутрішнього водного транспорту. Низка питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням та організацією розвитку річкового судноплавства, застосуванням заходів адміністративного примусу з метою запобігання, припинення та розкриття правопорушень на внутрішньому водному транспорті не знайшли достатньо повного відображення у наукових дослідженнях. У зв'язку із зазначеною обставиною дослідження питань адміністративно-правового забезпечення розвитку річкового судноплавства є не лише актуальним, але й необхідним та спрямоване на поповнення науки адміністративного права відповідними положеннями про особливості публічного адміністрування цією сферою задоволення потреб громадян у доступних, якісних та безпечних перевезеннях.

Стан наукової розробки проблеми. Транспорт та його окремі складові неодноразово ставали предметом наукових досліджень різних, у тому числі неюридичних галузей знань. Серед дисертаційних досліджень, які розкривають особливості правового забезпечення функціонування транспорту в цілому, варто відзначити роботи В.І. Развадовського «Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання)» (Харків, 2004 р.), О.Ю. Дубинського «Державний контроль за додержанням законодавства на транспорті» (Київ, 2019 р.), Т.О. Гуржія «Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади» (Київ, 2011), В.В. Волика «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики в галузі міського транспорту» (Дніпро, 2017), А.В. Бойко «Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні» (Дніпро, 2021 р.) та інших вчених. Водночас, особливості реалізації адміністративно-правового механізму розвитку річкового судноплавства в Україні названі та інші праці розкривають фрагментарно, звичайно без урахування сучасних тенденцій функціонування транспортно-логістичного комплексу країни та суспільних відносин, які постійно змінюються.

Мета статті полягає у з'ясуванні на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, сучасного стану та тенденцій розвитку річкового судноплавства в Україні, а також визначенні особливостей внутрішнього водного транспорту як об'єкта адміністративно-правового регулювання та оптимальних напрямів його удосконалення на сучасному етапі реалізації національної транспортної політики.

Вклад основного матеріалу. Невід'ємною складовою єдиної транспортної системи країни, що являє відповідно до Закону України «Про транспорт», одну з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях, є внутрішній водний транспорт [1]. «Місце і роль транспорту у суспільному виробництві визначає необхідність його пріоритетного розвитку, державної підтримки в задоволенні його потреб у транспортних засобах, матеріально-технічних і паливно-енергетичних ресурсах» [1].

Об'єктивними перевагами внутрішнього водного транспорту є його порівняно невелика вартість, можливість застосування практично для будь-яких категорій та габаритів вантажів та конкурентоспроможність порівняно з іншими видами перевезень, стосовно яких в Європі діють жорсткіші екологічні та технічні вимоги [2, с. 595].

Транспортування річковим транспортом в 5 разів економніше, ніж залізничним транспортом, і в десятки разів дешевше, ніж автомобільним [3]. Приблизно 13,2% коштів бюджету кожного підприємства витрачається на транспортування вантажів. При цьому 60–70% вартості транспортування – витрати на паливо. Наразі собівартість внутрішніх перевезень водним транспортом в порівнянні з залізничним та автомобільним є найнижчою. Отже, значний економічний ефект від використання річкового транспорту – там, де це технічно можливо, – очевидний [4]. Річковий транспорт має низку переваг перед автомобільним та залізничним, що створює передумови зміни логістичних маршрутів на користь перевезень внутрішнього водного транспорту, серед яких:

1) вантажопідйомність: 2 баржі та буксир замінюють 250 вантажівок, або 100 залізничних вагонів та 2 локомотиви; можливість перевезень великогабаритних вантажів;

2) економія на ремонті доріг: 1 млн. тон вантажів перевезених річкою (перенаправлених з наземного транспорту) зменшує витрати на ремонт доріг на суму до 1 млрд. грн. протягом 4 років;

3) екологічність: сучасний річковий транспорт є найбільш екологічним нарівні з залізничним та автомобільним, що значно підвищує його конкурентоспроможність з огляду на останні тенденції екологізації ЄС та впровадження відповідних стандартів. Можливості: 3 судноплавні річки, дві з яких входять до ТОП-5 найбільших річок Європи. 16 річкових портів та терміналів. 60 млн. тонн пропускної здатності на рік [5].

Водночас, річкова транспортна підгалузь довгий час в Україні не отримувала необхідної нормотворчої та адміністративної «уваги» як на загальнодержавному рівні, так й на місцевому. Більших й законодавчих, й організаційних зусиль було зосереджено на морському транспорті та відповідній портовій інфраструктурі, побудові системи їх публічного адміністрування. Перспективи та можливості річкового транспорту не розглядалися, або майже не розглядалися, проте потенціал таких перевезень та їх значення не варто применшувати [6, с. 51].

Відтак, сучасними детермінантами гальмування розвитку річкового судноплавства наразі є:

– низький рівень розвитку забезпечення річкових перевезень у частині навігації, лоцманських послуг, роботи шлюзів;

– відсутність системної річкової логістики – як транспортної, так і складської;

– застарілість і недостатність рухового складу (самих суден);

– недостатність нормативно-правового забезпечення та державного регулювання;

– негативний інвестиційний клімат у галузі;

– надмірне податкове навантаження, високі портові збори, наявність зборів за прохід під мостами, висока вартість шлюзових переправ, що в комплексі негативно впливає на вартість перевезень річковим транспортом та їх прибутковість;

– висока вартість довозення, навантаження та зберігання вантажів у портах;

– незадовільний стан водних шляхів через непроведення днопоглиблювальних робіт;

– відсутність передумов для включення річкових шляхів України до міжнародного транспортно-логістичного простору на нормативно-правовому рівні [7, с. 160; 8; 9].

Розв'язання багатьох проблем розвитку річкового судноплавства передбачає активне державне втручання в процес управління транспортною системою в цілому та внутрішнім водним транспортом зокрема.

На думку В.І. Развадовського, державне управління транспортною системою визначається як активна, цілеспрямована, організуюча діяльність з функціонування окремих видів транспорту згідно з його призначенням,

забезпечення відповідного розвитку транспортної інфраструктури, надання транспортних послуг, а також діяльність щодо убезпечення переміщення учасників руху транспортних засобів [10, с. 21]. Держава, як активний суб'єкт публічно-правового адміністрування внутрішнім водним транспортом, приймає на себе відповідальність за високу якість реалізації «судноплавних» послуг і за те, аби ці послуги в повній мірі задовольняли вимогам та інтересам суспільства. Саме держава через відповідних суб'єктів владних повноважень забезпечує реалізацію правових, економічних та організаційних засад функціонування внутрішнього водного транспорту, спрямованих на створення сприятливих умов для його розвитку, задоволення потреб громадян у доступних, якісних та безпечних перевезеннях внутрішніми водними шляхами.

Публічно-правова діяльність щодо управління внутрішнім водним транспортом розглядається як врегульована нормами права юридично владна діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, яка спрямована на задоволення в повному обсязі матеріальних і культурних потреб суспільства та зміцнення обороноздатності країни [11, с. 50; 12, с. 28].

Питання розвитку річкового (внутрішнього водного) транспорту посідають одне з провідних місць у чинному транспортному законодавстві, а саме, у першу чергу, Національній транспортній стратегії України [13], в якій також констатується низький рівень та нагальна необхідність комплексного інноваційного розвитку і модернізації комплексу транспортних послуг та водного транспортного господарства держави у цілому. Зокрема наголошується на: важливості поступової лібералізації системи перевезень внутрішніми водними шляхами; необхідності переорієнтації вантажопотоків на внутрішній водний транспорт та оновленні тарифної політики; поліпшенні портової та термінальної інфраструктури, гідротехнічних споруд, будівні річкових суден та відродженні річкового флоту; важливості поступової лібералізації системи перевезень внутрішніми водними шляхами тощо. Про внутрішній водний транспорт згадано також в інших програмних документах водної транспортної галузі України – Морській доктрині [14] та Стратегії розвитку морських портів [15]. У них задекларовано подальший розвиток річкових сполучень та річкового транспорту, відповідної інфраструктури та захист інвестицій.

Окремо варто згадати й Закон України «Про внутрішній водний транспорт» [16], що є відправним пунктом модернізації галузевого (річкового) законодавства України та відкриваючим нові можливості до розбудови системи внутрішніх водних сполучень. На виконання норм цього Закону Міністерством інфраструктури України розроблено також проект Стратегії розвитку внутрішнього водного транспорту до 2031 року та план заходів з її впровадження [17; 18].

Названі нормативно-правові акти разом із іншими правовими положеннями підзаконного регулювання складають один із елементів адміністративно-правового механізму розвитку річкового судноплавства. Такий механізм охоплює найбільшу частину правовідносин в цій сфері, оскільки саме за допомогою останнього здійснюється упорядкування відносин та підтримання балансу публічних та приватних інтересів в сфері функціонування внутрішнього водного транспорту за допомогою адміністративно-правових засобів. Відтак, адміністративно-правовий механізм розвитку річкового судноплавства доречно розуміти як нормативно визначену сукупність взаємоузгоджених і взаємозалежних компонентів, які забезпечують організацію та функціонування внутрішнього водного транспорту шляхом запровадження «водних» правил для того, щоб можливо було задовольнити приватні та публічні інтереси,

зберегти баланс останніх та надати можливість зацікавленим суб'єктам повноцінно реалізовувати закріплені в Конституції України права, свободи та законні інтереси, а також створити сприятливі умови для його розвитку, задоволення потреб громадян у доступних, якісних та безпечних перевезеннях. При цьому інструментальною складовою цього механізму виступають адміністративно-правові засоби зобов'язального характеру, які трансформуються у правила судноплавства на внутрішніх водних шляхах [19]. Саме вдале використання адміністративно-правових засобів надає можливість упорядкувати різні за правовою природою транспортні правовідносини, які об'єднані спільною метою, що полягає у реалізації конституційних прав, свобод і законних інтересів, підтриманні балансу публічних і приватних інтересів та забезпеченні розвитку річкового судноплавства та безпеки відповідних перевезень тощо. Підвищення рівня останньої передбачає життя комплексу організаційних та технічних заходів, а саме: підвищення професійного рівня осіб, які здійснюють керування та обслуговування транспортних засобів, за допомогою вдосконалення системи їх навчання, включаючи регулярні заняття з підвищення кваліфікації з подальшим тренажерним відпрацюванням практичних експлуатаційних ситуацій; підвищення технічних вимог до транспортних засобів старше 10 років, спрямованих на забезпечення необхідних параметрів міцності конструкції транспортних засобів та експлуатаційної надійності обладнання та систем з метою виключення аварійно-небезпечних транспортних засобів з експлуатації, у тому числі через високу вартість підтримки їх належного технічного стану; створення, впровадження та вдосконалення систем управління безпекою транспортних компаній, призначених для проведення необхідних організаційних та технічних заходів щодо покращення способів управління та технічного обслуговування транспортних засобів, що належать транспортним компаніям.

Однак лише перерахованих вище заходів недостатньо для підвищення рівня безпеки судноплавства. У сучасних умовах виникає необхідність розгляду проблеми безпеки перевезень річковим транспортом на якісно новій міжвідомчій основі, оскільки ефективно її вирішення неможливе без створення відповідного методологічного забезпечення. При формуванні теорії та методів забезпечення безпеки судноплавства річковим транспортом необхідно використовувати комплексний підхід, що включатиме спільний розгляд результатів наукових досліджень і потреб практики в інтересах безпеки людей і вантажів.

Висновок. Таким чином, галузь внутрішнього водного транспорту має специфічні, лише їй притаманні риси, які вказують на необхідність організації постійного поліпшення системи публічного адміністрування річковими перевезеннями, усунення бар'єрів, що перешкоджають його здійсненню; забезпечення ефективного, безпечного і якісного річкового судноплавства, а також його комплексного розвитку шляхом застосування відповідного адміністративно-правового інструментарію; забезпечення балансу інтересів держави, користувачів послуг та підприємств річкового транспорту; організації безперервності перевізного процесу тощо.

Необхідність створення передумов для розвитку національного судноплавства за світовими стандартами, що забезпечить інвестиційну привабливість галузі перш за все для національних експортерів, які при наявності власного флоту підвищуватимуть конкурентоспроможність своїх товарів на головних ринках збуту, переконує в доцільності вироблення ефективного адміністративно-правового механізму забезпечення цього процесу, що має бути зроблено за рахунок формування сучасної інституційної структури річкового транспорту, координації логістич-

ної, фрахтової, інших видів сервісної діяльності; удосконалення публічно-правового адміністрування річкового судноплавства шляхом переходу до системи добровільної

сертифікації на відповідність державним стандартам; забезпечення належного контролю за безпекою судноплавства тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.
2. Право Європейського Союзу : підручн. / за ред. О. К. Вишнякова. О. : Фенікс, 2013. 883 с.
3. По Дніпру, по Бугу: проблеми і перспективи розвитку водного транспорту URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/po-dnpru-po-bugu-problemi-i-perspektivi-rozvitkuvodnogo-transportu>
4. Сліпенко А.К., Манаєнко І.М. Розвиток річкового транспорту України в умовах світових тенденцій енергоефективності. *Актуальні проблеми економіки та управління*. 2019. № 3. URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/issue/view/8629>
5. Інформація про водний транспорт України URL: <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-vodniy-transport-ukraini.html>
6. Кулієв А.Ю., Гаверський В.В. Питання розвитку річкового транспорту у програмних документах довгострокового планування. *Права держава*. 2022. № 47. С. 49–56.
7. Романчук С.В. Річковий транспорт як інструмент розвитку системи логістики в Україні. *Бізнесінформ*. 2020. № 11. С. 158–163. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2020-11_0-pages-158_164.pdf.
8. Тимошук О.М., Кучерук Г.Ю., Мельник О.В. Логістична стратегія розвитку річкових портів України : монографія. Київ : ІПРЕЕД НАН України, 2015. 208 с.
9. Заблудська І.В., Бузько І.Р., Зеленко О.О., Хорошилова І.О. Інфраструктурне забезпечення розвитку транспортної системи регіону : монографія. Сєверодонецьк : СНУ ім. В. Даля, 2016. 193 с. URL: <http://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2014/03/maket.pdf>.
10. Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : монографія / В. Й. Развадовський. Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 284 с.
11. Транспортне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський, В. К. Гіжевський, А. В. Мілашевич та ін. ; за заг. ред. В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського. К. : Атіка, 2008. 292 с.
12. Транспортне право : навч.-метод. посіб. / С. В. Селезень, Л. В. Єрофеєнко, Ю. М. Нецчеретний ; М-во освіти і науки України, Харк. нац. автомоб.-дор. ун-т. Х. : ХНАДУ, 2007. 263 с.
13. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 430-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. Ст. 1848.
14. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 р. № 1307 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-п#Text>
15. Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2013-р#Text>
16. Про внутрішній водний транспорт: Закон України від 03.12.2020 р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 4. Ст. 201.
17. Стратегія розвитку внутрішнього водного транспорту України на період до 2031 року. URL: <https://mtu.gov.ua/news/33077.html>.
18. План заходів з реалізації Стратегії розвитку внутрішнього водного транспорту України до 2031 року. URL: <https://mtu.gov.ua/news/32856.html>
19. Про затвердження Правил судноплавства на внутрішніх водних шляхах України: Наказ Міністерства транспорту України від 16 лютого 2004 року № 91 URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/reg9471?an=19&ed=2022_10_10