

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ УКРАЇНИ В ПРИБЕРЕЖНИХ ВОДАХ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

Актуальність теми пропонованого дослідження обумовлена подальшим впровадженням в Україні адміністративної реформи та затвердженням Кабінетом Міністрів України у 2009 році Морської доктрини до 2035 року [1]. Відповідно до її положень, Україна, як морська держава, бере участь у вивченні, освоєнні та використанні ресурсів Світового океану, що потребує визначення і законодавчого закріплення національних інтересів у цій сфері діяльності, встановлення пріоритетів їх реалізації.

Сьогодні адміністративна юрисдикція є одним з центральних інститутів адміністративного права, в теорії якого вона зазвичай розуміється як коло повноважень окремих органів або посадових осіб (суб'єктів владних повноважень) щодо здійснення управлінського впливу на ті чи інші суспільні відносини. У розумінні цього дослідження адміністративна юрисдикція розглядається як діяльність іншого суб'єкта — держави, в особливих просторах — прибережних водах, яка здійснюється через коло органів виконавчої влади, що чинять управлінський вплив на суспільні відносини у цих просторах (зазвичай це — здійснення контролю). Такий напрям визначення сфери адміністративної юрисдикції та специфіки її здійснення у вітчизняній адміністративно-правовій науці до сьогодні ще не досліджувався. Тому метою цієї статті є вивчення найбільш проблемних аспектів, пов'язаних із здійсненням адміністративної юрисдикції України в прибережних водах.

Не можна заперечувати тезу про те, що необхідність охорони суверенітету та територіальної цілісності України обумовлює закріплення відповідних повноважень органів виконавчої влади, що здійснюють різні види контролю (митного, прикордонного, санітарного, ветеринарного, епідеміологічного та ін.) при перетинанні державного кордону України, при заході іноземних суден до виключної (морської) економічної зони України, при здійсненні діяльності на континентальному шельфі, у прилеглий зоні (у разі її встановлення).

Крім того, в умовах визнання українською правовою системою існування та встановлення Україною морських просторів з різним правовим режимом діяльності в них відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 р. [2] та інших міжнародних угод щодо здійснення мореплавства, необхідним є дослідження всіх факторів, що надають можливості легального впливу органів державної влади України (здійснення адміністративної юрисдикції) на здійснення діяльності, пов'язаної з торговельним мореплавством, як його визначено у ст. 1 Кодексу торговельного мореплавства України [3], їх компетенції та повноважень.

Кожен з режимів морських просторів, встановлених Україною (внутрішні води, територіальне море, виключна (морська) економічна зона, континенталь-

ний шельф), відрізняється за об'ємом її адміністративної юрисдикції в них, різним є коло повноважень органів виконавчої влади в цих просторах. Важливим в цьому аспекті є визначення повноважень, функцій органів виконавчої влади, механізму їх здійснення у прибережних водах, що закріплені не лише національним українським законодавством, а й міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (наприклад, щодо переслідування «по гарячих слідах»).

Попри це, діюче національне законодавство практично оминає увагою наявність такого розподілу. На сьогодні в Україні з метою визначення та врегулювання режиму прибережних морських просторів та адміністративної юрисдикції органів виконавчої влади в них прийнято лише Закон від 16 травня 1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону» [4], закони про внутрішні води та територіальне море перебувають у стані розробки вже багато років, законодавство щодо континентального шельфу взагалі існує у «радянському» стані, а перспективи встановлення прилеглої зони для здійснення митного, прикордонного, фіскального та санітарного контролю взагалі невідомі, хоча за останній час розроблено вже три законопроекти з цього приводу.

Такий самий стан справ спостерігається й у визначенні адміністративної юрисдикції органів виконавчої влади України щодо здійснення управлінського впливу на діяльність у зазначених просторах, що є вкрай актуальним у світлі проблем, пов'язаних із визначенням правового режиму використання Азовського моря, розподілу континентального шельфу, надання дозволів на вивчення, розробку та видобуток корисних копалин з надр континентального шельфу України. Ці питання неодноразово ставали предметом розгляду Ради національної безпеки та оборони України (16.05.2008 р. [5], 30.05.2008 р. [6], 13.08.2008 р. [7]), що ще раз підтверджує їхню актуальність.

Все це, а також багато інших питань, які мають пряме відношення до наукового дослідження адміністративної юрисдикції України як прибережної держави, обумовлює необхідність наукової розробки цієї теми.

В адміністративно-правовій науці дослідженню адміністративної юрисдикції, її сутності та змісту приділено доволі багато уваги. Ряд наукових праць присвячено загальнотеоретичним аспектам адміністративно-юрисдикційної діяльності (поняття та зміст) [8], у деяких працях розглядаються питання адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади, а саме органів внутрішніх справ, органів податкової служби, митних органів, судів [9], проблеми розмежування юрисдикції [10]. Проте адміністративній юрисдикції держави у різних морських просторах, що мають різний правовий статус, різний режим провадження діяльності, де діє різний об'єм юрисдикції прибережної держави (або держави прапору, або держави порту), досі присвячується обмежене коло правових наукових досліджень [11]. Цей аспект здійснення державно-владних повноважень центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів не може не викликати пильного дослідницького інтересу, необхідність загальнотеоретичних та прикладних досліджень цієї площини не викликає сумнівів, адже саме акцентування уваги науковців та практичних

правознавців на морську складову національної політики України зумовить розвиток та подальше активне становлення її як морської держави.

В науці адміністративного права адміністративну юрисдикцію поділяють на види. Так, російські дослідники виокремлюють такі види адміністративної юрисдикції:

— судова адміністративна юрисдикція (підсудність справ відповідно до законодавства про судову систему);

— позасудова адміністративна юрисдикція (підвідомчість справ федеральним органам виконавчої влади відповідно до встановленої структури федеральних органів виконавчої влади, а також підвідомчість справ комісіям у справах неповнолітніх та захисту їх прав відповідно до законодавства про захист прав неповнолітніх);

— альтернативна адміністративна юрисдикція [12].

В правознавчій літературі є й інші розподіли, відповідно до яких адміністративну юрисдикцію (на відміну від цивільної, кримінальної та дисциплінарної) поділяють на три види:

— адміністративно-регулятивну, тобто компетентність вирішувати адміністративні справи, що виникають з інших, крім виникнення спору про право і вчинення адміністративного правопорушення, підстав (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію автотранспортних засобів та ін.);

— адміністративно-судочинну, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ;

— адміністративно-деліктну, тобто компетентність вирішувати справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [13, 31].

На думку В. Авер'янова, адміністративну юрисдикцію можна розглядати принаймні як діяльність двох видів:

— «каральна» адміністративна юрисдикція — діяльність органів публічної влади, що пов'язана з розглядом і вирішенням адміністративно-правового спору, в основі якого — наявність в діях громадян та юридичних осіб складу адміністративного проступку, та накладенням відповідного стягнення;

— «правозахисна» адміністративно-юрисдикційна діяльність — діяльність органів публічної влади, яка пов'язана з вирішенням адміністративно-правового спору, змістом якого є вимога фізичної чи юридичної особи щодо поновлення порушених прав, у зв'язку із неправомірністю, на їх думку, дій або бездіяльності відповідних державно-владних суб'єктів [14, 473].

При цьому, за слушною думкою В. Колпакова науковці, в основному, зосереджуються на дослідженні саме деліктної адміністративної юрисдикції [15], залишаючи поза увагою інший її аспект (вид) — регулятивний, що полягає в щоденному здійсненні владних повноважень органів центральної виконавчої влади та їхніх територіальних підрозділів у спеціально виокремленій площині — колі їхніх адміністративно-владних повноважень: митних органів — у сфері митної справи, прикордонних органів — в сфері здійснення прикордонного контролю та ін.

А щодо здійснення її (адміністративної юрисдикції) у морських просторах, то це — цілком новий погляд на цей вид державної діяльності, досі не досліджений у вітчизняній науковій правознавчій літературі. І саме під цим кутом зору розглядається адміністративна юрисдикція в цьому дослідженні.

Цілком очевидним та таким, що засновується на національному законодавстві є той факт, що в прибережних морських водах (морські та річкові водні простори, на які розповсюджується суверенітет прибережної держави, або де діють її суверенні права (внутрішні води, територіальне море, прилегла зона, виключна економічна зона [16]) органи виконавчої влади України здійснюють певні повноваження.

Свідченням цьому, зокрема, є:

— Закон України від 4 листопада 1991 р. «Про державний кордон України» [17], в якому встановлено правила заходу до внутрішніх вод та мирного проходження через територіальне море України;

— Закон України від 16 травня 1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України» [4], в якому не лише визначено суверенні права України та режим діяльності в цьому просторі відкритого моря, а й передбачені склади правопорушень та санкції за їх вчинення, а також встановлено перелік органів державної виконавчої влади, що мають право їх застосовувати;

— Правила плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 1996 р. № 529 [18], що визначають порядок здійснення іноземними військовими кораблями, а також іноземними підводними транспортними засобами мирного проходження через територіальне море України та порядок їх заходження і перебування у внутрішніх водах, на рейдах та в портах України. Правилами визначаються повноваження Адміністрації Держприкордонслужби щодо надання дозволу на допуск іноземних військових кораблів у внутрішні води, на рейди та в порти України;

— Інструкція про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України, затверджена наказом Адміністрації Держкордонслужби від 21 жовтня 2003 р. № 200 [19], якою, зокрема, визначено повноваження підрозділів прикордонної служби України у просторі відкритого моря — виключній (морській) економічній зоні України.

Перелік нормативно-правових актів, що визначають повноваження органів державної виконавчої влади України в прибережних морських просторах можна продовжувати й далі, проте навіть цього невеличкого огляду достатньо, щоб упевнитися — адміністративна юрисдикція в прибережних водах України на практиці здійснюється, проте теоретичного підґрунтя ще, на жаль, не набула. В результаті — громіздка нормативна база, множинність органів, що здійснюють свої повноваження (переважно з контролю) в цих просторах та ускладненість і неузгодженість на практиці дій їхніх посадових осіб. Адже, наприк-

лад, для «контролю суден при їх переміщенні через митний кордон України здійснюється комісією, що складається з представників органу охорони державного кордону, митного органу, агентської організації (морського агента) та адміністрації порту, а в передбачених законодавством випадках — інших контрольних органів. Керівництво комісією (координацію роботи комісії при застосуванні до судна вільної практики) здійснює старший наряду органу охорони державного кордону. При здійсненні контролю наливних суден до складу комісії можуть включатися представники державної пожежної охорони. З дозволу митного органу та органу охорони державного кордону до складу комісії у разі потреби включаються представники інших органів, установ та організацій» (п. 1.5 Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення суден і товарів, що переміщуються ними, затвердженої наказом Державної митної служби України 17 вересня 2004 р. № 678 [20]).

Тут, мабуть, набагато простішим з організаційної та законодавчої точки зору було б створення одного органу (служби, адміністрації, агентства, охорони), що здійснював би всі ці функції за прикладом Сполучених Штатів Америки, де ці функції покладено на Берегову охорону (US Coast Guard) [21]. Дійсно, створення такої структури (у США вона є мілітаризованою) могло б у разі підвищити швидкість та якість здійснюваної у прибережних водах адміністративної юрисдикції.

Література

1. Морська доктрина України на період до 2035 року : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовт. 2009 р. № 1307 // Офіційний вісник України. 2009. № 94. Ст. 3216.
2. Конвенція ООН по морському праву 1982 года // Морське право. Джерела. У 3 ч. Ч. 1. Т. 1. Кн. 2 «III Конференція ООН з морського права» / [Є. В. Додін, С. О. Кузнецов, Т. В. Аверюкіна, Д. О. Нікіша]. — О. : Фенікс, 2011. — С. 110–451.
3. Кодекс торговельного мореплавства України // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 47. Ст. 349.
4. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16 трав. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 21. — Ст. 152.
5. Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 трав. 2008 р. // Офіційний вісник Президента України. 2008. № 21. Ст. 665.
6. Про висновки Міжвідомчої робочої групи з вивчення питань додержання законодавства при укладенні та виконанні Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах Прикарпатської ділянки надр континентального шельфу Чорного моря, між державою Україна та компанією «Венко Інтернешнл лтд» : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 трав. 2008 р. // Офіційний вісник Президента України. 2008. № 23. Ст. 728.
7. Про ситуацію павколо пересувань, пов'язаних із діяльністю військових формувань Чорноморського флоту Російської Федерації поза місцями їх дислокації на території України : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 серп. 2008 р. // Офіційний вісник Президента України. 2008. № 31. Ст. 960.
8. Колпаков В. Адміністративна юрисдикція: парадигма поняття // Юридична Україна. — 2003. — № 7. — С. 32–34; Колпаков В. К. Адміністративна юрисдикція: сутність поняття // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. — 2003. — Вип. 19. — С. 255–258; Шильник В. Ю. Поняття та зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності // Право і безпека. 2003. № 22. С. 148–151; Анохіна Л. С. Адміністративна юрисдикція: поняття,

- сутність, зміст // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2006. Т. 19, № 1. С. 172–175.
9. Додні Е. В. Функції і форми діяльності таможенних органів // Митна справа. — 2003. — № 5. — С. 7–22; Приймаченко Д. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України // Митна справа. — 2003. — № 6. — С. 7–11; Жылка І. П. Нагляд прокурора за адміністративно-юрисдикційною діяльністю митних органів // Митна справа. — 2003. — № 6. С. 15–19; Мудров А. А. Адміністративно-регулятивна юрисдикція митних органів як різновид адміністративної юрисдикції // Митна справа. — 2007. — № 5. — С. 31–34; Кузнецов С. А. Административно-юрисдикционная компетенция таможенных органов в открытом море // Митна справа. — 2002. — № 6. — С. 28–31; Савенко М. Адміністративна юрисдикція судів — критерії визначення // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. С. 506–512; Гречкина О. В. Административная юрисдикция таможенных органов: концептуальный подход // Таможенное дело. — 2010. — № 4. — С. 10–12.
 10. Смокович М. Адміністративна та конституційна юрисдикції: проблеми розмежування // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2010. — № 1. — С. 3–14; Кузнецова Н. С. Господарська і адміністративна юрисдикція: проблеми розмежування // Вісник господарського судочинства. 2008. № 2. С. 77–79; Карачун В. Д. Административная юрисдикция и гражданские правоотношения: пределы и основания разграничения // Журнал российского права. — 2004. — № 2. — С. 122–127; Карачун В. Д. Административная юрисдикция и имущественные правоотношения: единство и борьба противоположностей // Современное право. 2009. № 9. С. 37–40.
 11. Додні Е. В. Санкціоноване втручання в сфері торгового мореплавання: Учеб. пособие / [Е. В. Додні, В. В. Серафимов]. — О.: Юрид. л-ра, 2001. — 149 с.; Кузнецов С. А. Административно-юрисдикционная компетенция таможенных органов в открытом море // Митна справа. — 2002. — № 6. — С. 28–30; Кузнецов С. О. Адміністративна юрисдикція України у відкритому морі // Актуальні проблеми держави і права. 2003. Вип. 18. С. 517–520; Кузнецов С. Зони адміністративної юрисдикції України у відкритому морі // Український часопис міжнародного права. — 2003. — № 3. — С. 67–71.
 12. Махров И. Административная юрисдикция органов исполнительной власти // Право и экономика. — 2002. — № 12. — С. 14–20.
 13. Мудров А. А. Адміністративно-регулятивна юрисдикція митних органів як різновид адміністративної юрисдикції // Митна справа. 2007. № 5. С. 31–34.
 14. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У 2 т. Т. 2. Особлива частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. — К.: Юрид. думка, 2005. — 624 с.
 15. Коляков В. Адміністративна юрисдикція: парадигма поняття // Юридична Україна. — 2003. — № 7. — С. 32–34.
 16. Аверочкина Т. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів у прибережних водах України // Митна справа. — 2011. — № 6. — С. 85–99.
 17. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопа. 1991 р. № 1777-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 2. — Ст. 5.
 18. Правила плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16 трав. 1996 р. № 529 // Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 12. — Ст. 334.
 19. Інструкція про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України: затв. наказом Адміністрації Держкордонслужби від 21 жовт. 2003 р. № 200 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 43. — Ст. 2287.
 20. Інструкція про організацію митного контролю та митного оформлення суден і товарів, що переміщуються ними: затв. наказом Державної митної служби України 17 верес. 2004 р. № 678 // Офіційний вісник України. 2004. № 41. Ст. 2731.
 21. U.S. Coast Guard: Official Site [Electronic resource]. Access mode: <http://www.uscg.mil/top/missions/>

Анотація

Аверочкина Т. В. Адміністративна юрисдикція України в прибережних водах: теоретичні та практичні проблеми. — Стаття.

Розглядається проблема недосконалості теоретичної розробки здійснення адміністративної юрисдикції державою в прибережних водах. Досліджується діюча нормативно-правова база щодо здійснення адміністративної юрисдикції в прибережних водах України, акцентується увага на необхідності наукового дослідження цього аспекту діяльності держави, а також пропонується створення спеціальної служби, що виконувала б більшість функцій з контролю та оформлення суден при їх заходженні до прибережних вод України.

Ключові слова: прибережні води, юрисдикція, адміністративна юрисдикція, берегова охорона.

Аннотация

Аверочкина Т. В. Административная юрисдикция Украины в прибрежных водах: теоретические и практические проблемы. — Статья.

Рассматривается проблема несовершенства теоретической разработки осуществления административной юрисдикции государством в прибрежных водах. Исследуется действующая нормативно-правовая база по осуществлению административной юрисдикции в прибрежных водах Украины, акцентируется внимание на необходимости научного исследования этого аспекта деятельности государства, а также предлагается создание специальной службы, выполняющей большинство функций по контролю и оформлению судов при их заходе в прибрежные воды Украины.

Ключевые слова: прибрежные воды, юрисдикция, административная юрисдикция, береговая охрана.

Summary

Averochkina T. V. Administrative jurisdiction of Ukraine in coastal waters: theoretical and practical problems. — Article.

The problem of imperfection of theoretical working out of realization of an administrative jurisdiction by the state in coastal waters is considered. Author investigate the current regulatory legal base on the administrative jurisdiction in coastal waters of Ukraine. The attention is focused on the necessity of scientific research of this aspect of state activity. Also creation of the special service which are carrying out the majority of functions on control and registration of courts at their calling in coastal waters of Ukraine is offered.

Keywords: coastal waters, jurisdiction, an administrative jurisdiction, a coast guard.

УДК 341.221.2:[551.46:553](100-87)

К. Л. Варес

ОБСЯГ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО ПРОСТОРУ, ЯКИЙ ПІДПАДАЄ ПІД ПОНЯТТЯ «МІЖНАРОДНИЙ РАЙОН МОРСЬКОГО ДНА»

Розглядаючи проблематику і перспективність використання Міжнародного району морського дна, як для окремої держави, так і для всіх суб'єктів міжнародного права, необхідно загострити особливу увагу на питанні кордонів цього району.

Останнім часом актуальність теми меж Міжнародного району морського дна відобразилась у працях таких російських вчених, як Є. М. Билінський, Ю. Б. Казмін, О. І. Глумов, О. М. Носиков, та австралійських — К. Шофілд та В. Прескот.