

УДК 342.15:35078:341.221.2

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.32>**Ольга Царенко,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри адміністративної діяльності

Національної академії Державної прикордонної служби України

імені Богдана Хмельницького

Роман Стецун,

слухач факультету підготовки керівних кадрів

Національної академії Державної прикордонної служби України

імені Богдана Хмельницького

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ МОРСЬКОГО ПРОСТОРУ

У статті розкрито шляхи удосконалення законодавства з питань публічного адміністрування морських просторів. Досліджено прогалини та колізії правових норм морського законодавства у прикордонній сфері. З'ясовано сутність поняття публічного адміністрування морських просторів. Окреслено основні види юрисдикції держави, а саме кримінальну, цивільну, адміністративну та судову юрисдикції. Наголошено на тому, що прибережна держава у прилеглий зоні може здійснювати обмежений контроль для запобігання порушенням чи для покарання за порушення певних правил (митних, фіскальних, імміграційних та санітарних), а також мати права та обов'язки щодо затонулих археологічних та історичних об'єктів. У виключній (морській) економічній зоні України держава має юрисдикцію щодо створення й використання штучних островів, установок і споруд; морських наукових досліджень; захисту і збереження морського середовища. Проведено аналіз норм Закону України «Про державний кордон України» щодо внесення змін до статей 28, 29, 31. Розглянуто адміністративні процедури за участю органів Морської охорони Державної прикордонної служби України. Зазначено підстави зупинки та огляду судна, яке не відповідає на сигнал опиту, перебуває в закритому для плавання районі або здійснює плавання з відключеним (несправним) обладнанням для автоматичної ідентифікації судна, порушує інші правила заходження у води України, плавання й перебування в них, а також займається промисловою та іншою діяльністю на порушення законодавства України та міжнародних договорів України. Виявлено, що у Морській охороні прикордонні наряди не виконують завдань, пов'язаних із супроводженням судна в порт, запропоновано зазначити це у законі про військовослужбовців, які несуть службу у Морській охороні. Звернено увагу на те, що для Державної прикордонної служби України слід законодавчо передбачити право знімати із судна й затримувати осіб, які вчинили дії, що мають ознаки правопорушень, відповідальність за які передбачена законодавством України. Досліджено наслідки затримання іноземних невійськових суден. Викладено пропозиції до закону з визначенням таких етапів адміністративної процедури, як конвоювання судна до порту, передача цього судна уповноваженим законом представникам/суб'єктам, а також буксирування та постановка на причал.

Ключові слова: державний кордон, морський кордон, морська охорона, затримка судна, прибережні води, внутрішні води України, територіальне море України, виключна (морська) економічна зона України, адміністративна юрисдикція, Державна прикордонна служба України.

Постановка проблеми. Адміністративна юрисдикція держави у прибережних водних просторах, здійснювана через систему органів державної влади шляхом виконання ними державно-владних повноважень і вчинення управлінського (адмініструючого) впливу на суспільні відносини, що виникають щодо діяльності у цих просторах, не може не викликати нині пильного дослідницького інтересу. Цілком очевидним і таким, що ґрунтується на нормах національного законодавства, є той факт, що у прибережних водах органи державної влади України здійснюють широке коло повноважень,

чиняють повсякденний управлінський вплив на суспільні відносини, які виникають стосовно діяльності (правомірної чи неправомірної) у цих просторах.

Дослідження правового регулювання морських просторів проводилось такими науковцями, як Т.В. Аверочкіна, Г.А. Анцелевич, М.А. Баймуратов, А.В. Войцеховський, А.Ф. Висоцький, В.В. Гуцуляк, В.Н. Денисов, І.В. Дмитриченко, В.Г. Досковський, В.М. Корецький, С.С. Кузнецов, А.М. Шемякин, А.А. Щипцов. У їхніх роботах проведено аналіз правового статусу і режиму морських просторів, їх класифікацію, розкрито зміст

юрисдикції прибережних держав, а також особливості правового регулювання міждержавних відносин щодо морських просторів. Водночас питання публічного адміністрування морських просторів органами Морської охорони Державної прикордонної служби України залишилось осторонь наукової уваги.

Метою статті є дослідження актуальних проблем публічного адміністрування морських просторів Державною прикордонною службою України, наголошення на необхідності внесення змін у чинне законодавство України щодо приведення до єдиного розуміння окремих понять.

Вклад основного матеріалу. Публічне адміністрування морськими просторами здійснюється на підставі міжнародного та національного законодавства прибережної державою. Поняття «публічне адміністрування» щодо морських просторів було вжито Т.В. Аверочкіною. На її думку, публічне (державне) адміністрування у прибережних водах – це значний складник управлінської (адмініструючої) діяльності будь-якої держави, береги якої обмивають моря, океани, ріки, що сполучають континенти і країни [1, с. 127–130]. Ю.І. Цвіркун зазначає, що категорія «публічне адміністрування» має два розуміння: функціональне – врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших недержавних суб'єктів, яким делеговано владні повноваження), спрямована на забезпечення прав та інтересів приватних осіб у публічній сфері; організаційне (публічна адміністрація) – сукупність уповноважених суб'єктів, пріоритетом діяльності яких є забезпечення, реалізація та захист прав фізичних і юридичних осіб у публічній сфері [2, с. 31]. Як «діяльність та взаємодію визначених державою суб'єктів (суб'єктів публічного адміністрування)» розуміє публічну адміністрацію К.В. Бондаренко [3, с. 36]. Загалом розділяючи вищезазначені думки, ми вважаємо доречним зазначити, що публічне адміністрування морських просторів також полягає у діяльності уповноважених суб'єктів, серед яких центральне місце посідають органи охорони державного кордону та Морської охорони Державної прикордонної служби України. Ці суб'єкти делеговані державою для реалізації її юрисдикції у морських просторах. Т.В. Аверочкіна виокремлює такі основні види юрисдикції держави, як кримінальна, цивільна, адміністративна та судова [4].

Слід враховувати, що морські простори класифікуються на види залежно від їхнього

правового режиму. Юрисдикція прибережної держави поширюється на внутрішні води та територіальне море, що становлять державну територію.

Окремими правовими режимами володіють прилегла зона та виключна морська (економічна) зона. Як зазначено у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про прилеглу зону України», ця зона є тією ділянкою морського простору, де прибережна держава може здійснювати обмежений контроль для запобігання порушенням чи для покарання за порушення певних правил (митних, фіскальних, імміграційних та санітарних), а також мати права та обов'язки щодо затонулих археологічних та історичних об'єктів [5]. У виключній економічній зоні (далі – ВЕЗ) наявні суверенні права задля розвідування, розроблення, збереження природних ресурсів та управління ними, а також щодо інших видів діяльності у сфері економічної розвідки та розроблення зазначеної зони (виробництво енергії шляхом використання води, течій і вітру); юрисдикція щодо створення й використання штучних островів, установок і споруд; морських наукових досліджень; захисту і збереження морського середовища тощо (ст. 56 UNCLOS'82) [6, с. 44].

Державна прикордонна служба України наділена повноваженнями від імені держави вживати заходів державного примусу в межах територій юрисдикції. Однак процес визначення цих повноважень до логічного завершення законодавцем ще не здійснений. Закон України «Про державний кордон України» [7] був прийнятий ще на початку становлення державності та незалежності України у 1991 році та був ствердженням територіальної цілісності нашої держави та верховенства державної влади в межах державного кордону. Проте слід зазначити, що цей законодавчий акт подекуди характеризується невідповідністю іншим Кодексам та Законам, фундаментальним змінам у законодавстві та структурі державних органів, що свідчить про наявність колізій та прогалів у законодавстві, що регулює прикордонну сферу.

Пунктами 1, 2 абзацу 1 статті 28 Закону України «Про державний кордон України», яка має назву «Права органів Державної прикордонної служби України щодо іноземних і українських невійськових суден», на органи Державної прикордонної служби України покладено права запропонувати судну показати національний прапор, якщо його не піднято; запропонувати судну змінити курс, якщо він веде в закритий для плавання район [7].

На нашу думку, словосполучення «запропонувати» в контексті виконання функцій правоохоронного органу вжито некоректно. В системі забезпечення національної безпеки на морі доцільно використовувати термін «вимагати від судна». Так буде чітко сформульовано державний примус до особливих суб'єктів права, а саме іноземних та українських невійськових суден.

Таким чином, невиконання законних вимог Морської охорони (а не «пропозицій» від слова «запропонувати») матиме правові наслідки, зокрема буде суттєвою підставою для зупинки й огляду (затримання) судна; притягнення капітана до адміністративної відповідальності за статтею 185-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8]; стягнення у судовому порядку завданих збитків.

У пункті 3 абзацу 1 статті 28 Закону України «Про державний кордон України» передбачено для органів Державної прикордонної служби України під час виконання покладених на них завдань щодо іноземних та українських невійськових суден право зупинити судно й провести його огляд в разі невиконання судном певних визначених статтею вимог [7].

Закон визначає, що такі вимоги до судна можуть виражатися у такому: не відповідає на сигнал опиту; перебуває в закритому для плавання районі; порушує інші правила заходження у води України, плавання й перебування в них; займається промисловою та іншою діяльністю на порушення законодавства України, міжнародних договорів України.

Варто підкреслити необхідність уніфікувати підстави огляду, розмежувати дії щодо зупинки та огляду (на практиці огляд здійснюється без зупинки суден, які стоять на якорі) та наблизити норму пункту 3 абзацу 1 статті 28 Закону України «Про державний кордон України» до вимог сьогодні. Доцільно було б доповнити текст статті такими словами: «зупинити судно та/або провести огляд судна задля виявлення, припинення або попередження фактів порушень законодавства, у тому числі якщо воно не відповідає на сигнал опиту, перебуває в закритому для плавання районі або здійснює плавання з відключеним (несправним) обладнанням для автоматичної ідентифікації судна, порушує інші правила заходження у води України, плавання й перебування в них, а також займається промисловою та іншою діяльністю на порушення законодавства України та міжнародних договорів України. Огляд судна включає перевірку суднових приміщень, суднових та навігацій-

них документів, документів членів екіпажу і пасажирів, зняття копій цих документів, може включати перевірку документів на вантажі».

В пункті 4 абзацу 1 статті 28 Закону України «Про державний кордон України» визначено можливість поміщення на судно в необхідних випадках прикордонного наряду для супроводження судна в порт або з порту до державного кордону України. Проте слід зазначити, що у Морській охороні прикордонні наряди службу не несуть (не виконують завдання щодо супроводження суден, покладені й огляду на Морську охорону). Крім того, залучення до несення служби на кораблях та катерах Морської охорони прикордонних нарядів від органів охорони державного кордону тільки для супроводження суден є недоцільним, тому варто замінити у статті термін «прикордонний наряд» на словосполучення «військовослужбовці Державної прикордонної служби України».

Доречним буде звернути увагу на пункт 5 абзацу 1 статті 28 Закону України «Про державний кордон України», у якому передбачено право «знімати із судна і затримувати осіб, які вчинили злочин і підлягають кримінальній відповідальності за законодавством України» [7]. За вчинення адміністративних правопорушень Державна прикордонна служба України має право затримувати осіб на підставі статей 262, 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8], проте пункт 5 абзацу 1 статті 28 цього Закону такого права не передбачає.

Подібна прогалина у праві може призвести до оскарження дій представників Морської охорони, що здійснюють адміністративно-юрисдикційні процедури. Важливо зазначити, що в оперативно-службовій діяльності Державної прикордонної служби України трапляються випадки отримання доручень про затримання суден від органів прокуратури та інших органів, які, відповідно до Кримінального процесуального кодексу України [9], не є органами досудового розслідування, тому пропонуємо замінити термін «підлягають кримінальній відповідальності» на словосполучення «дії, що мають ознаки правопорушень, відповідальність за які передбачена законодавством України».

Назва статті 29 цього Закону «Підстави затримання органами Державної прикордонної служби України іноземних та українських невійськових суден» [7], на жаль, не відповідає змісту самої статті. Норма про те, що іноземне невійськове судно, яке перебуває в територіальному морі та внутрішніх водах України, затримується органами

Державної прикордонної служби України та конвоюється в найближчий порт або інший відповідний пункт, не передбачає можливості затримання українських суден, тому абзац 1 частини 1 статті 29 Закону України «Про державний кордон України» доцільно викласти в такій редакції: «Українські та іноземні невійськові судна, які перебувають у внутрішніх водах і територіальному морі України, можуть бути затримані за рішенням уповноваженого органу України та доставлені (супроводжені) до найближчого відкритого порту України або інший визначений пункт». Така редакція передбачатиме надання Морській охороні диспозитивних повноважень.

Важливо підкреслити, що у пункті 1 абзацу 1 частини 1 статті 29 Закону України «Про державний кордон України» доцільно з урахуванням норм Закону України «Про національну безпеку України» [10] замість словосполучення «на шкоду безпеці України» вжити фразу «національним інтересам».

Серед підстав затримання суден у пункті 4 абзацу 1 частини 1 статті 29 Закону України «Про державний кордон України» є «висадка чи посадка людей, вивантаження чи навантаження вантажів у не встановлених для цього місцях або у встановлених місцях, але без дозволу компетентних органів України» [7]. Слід сказати про нечітку та неоднозначну правову кваліфікацію цих протиправних дій. Оскільки термінів «бункерування, скидання у воду тварин, товарів, іншого майна» у Законі не зазначено, тому, ймовірно, під час судових розглядів відсутність таких норм може призвести до уникнення від відповідальності правопорушників або оскарження дій представників Морської охорони, які здійснюють процесуальні дії. У зв'язку з цим пункт 4 абзацу 1 частини 1 статті 29 Закону України «Про державний кордон України» необхідно доповнити термінами «вивантаження, навантаження, бункерування, скидання у воду вантажів, товарів та іншого майна».

У статті 31 Закону визначено, що затримані іноземні невійськові судна передаються у встановленому порядку уповноваженим представникам відповідних іноземних держав або видворяються за межі територіального моря та внутрішніх вод України, або у випадках, передбачених законодавством України, конфіскуються за рішенням суду [7]. Однак те, яким чином здійснювати передачу суден, як їх конвоювати, на яких підставах і кому саме здійснювати оплату портових служб та підтримання життєдіяльності суден, не визначено. Це є свідченням відсутності адміністративної процедури за участю

органів Державної прикордонної служби України щодо наслідків затримання іноземних невійськових суден. Етапи такої адміністративної процедури мають передбачати конвоювання суден до порту, передачу цього судна уповноваженим законом представникам/суб'єктам, а також у законодавчому порядку має врегулюватися питання буксирування та постановки на причал суден.

У зв'язку з цим пропонується суттєво змінити й доповнити норми статті 31 Закону та викласти її в такій редакції.

«Затримані невійськові судна конвоюються (супроводжуються) до найближчого відкритого порту та передаються представникам порту, іншого уповноваженого органу (за рішенням якого затримано судно) або органу досудового розслідування. За заявою Державної прикордонної служби України або іншого уповноваженого органу адміністрацією порту на безоплатній основі виділяється причал для постановки затриманого судна.

У разі відмови капітана слідувати до порту або технічної несправності затриманого невійськового судна за заявою Державної прикордонної служби України адміністрація порту на безоплатній основі забезпечує буксирування та постановку такого судна на причал.

Затримані іноземні невійськові судна можуть видворятись уповноваженим органом за межі внутрішніх вод та територіального моря України, передаватись уповноваженим представникам відповідних іноземних держав або за рішенням суду конфіскуватися».

Варто навести приклад, що тільки нещодавно в Україні вперше було за рішенням суду конфісковано судно. Судовий розгляд тривав майже три місяці: опитування свідків, покази правопорушника, вивчення доказів, але зрештою, Кілійським районним судом винесено постанову, якою громадянина України визнано винним у вчиненні правопорушення за статтею 204-1 КУпАП. На нього накладено штраф у розмірі 5 100 грн., а швидкісний катер конфісковано [11]. Очевидно, що за часів незалежності України подібна завершеність судових процесів не була проведена з причин відсутності у законодавстві адміністративних процедур та правил поведіння персоналу Державної прикордонної служби України з порушниками морського законодавства про державний кордон.

Вищевикладена редакція статті дасть змогу нівелювати виникаючі питання щодо оплати роботи портових служб під час постановки суден до причалів портів, що визна-

чено у статті 29 Закону України «Про державний кордон України», а також питання щодо забезпечення життєдіяльності затриманих суден під час стоянки на рейдах портів та біля причалів. Запропонована редакція статті 31 нарешті врегулює проблемні питання щодо подальшої передачі та постановки затриманих суден, оскільки сьогодні ці питання законодавством не врегульовано. Крім того, пропонується редакція охопить усі основні правові аспекти наслідків затримання судна.

Висновки

Задля посилення результативності заходів з протидії правопорушенням та правового захисту персоналу Морської охорони під час виконання завдань з огляду на зміну меж компетенції та структури Морської охорони, актуальність забезпечення національної та прикордонної безпеки на морі, низку правових прогалин, які виявлені під час оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України, наявну судову практику та проблематику, яка може виникнути у подальшому, існує необхідність внесення змін до Закону України «Про державний кордон України».

Список використаних джерел:

1. Аверочкіна Т.В. Публічне адміністрування у прибережних морських водах: міжнародно-правовий базис. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 15 травня 2020 року) : у 3 т. / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 2. С. 127–130. URL: <http://surl.li/mstp>.

2. Цвіркун Ю.І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. С. 71–72. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2020/Tsvirkun.pdf.

3. Бондаренко К.В. Правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2020. 512 с. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/disertaciya_bondarenko.pdf.

4. Аверочкіна Т.В. Деякі аспекти здійснення адміністративної юрисдикції в морських просторах. URL: <https://blog.interlegal.com.ua/deyaki-aspekti-zdijsnennya-administrativno-yurisdikcii-ukra-ni-v-morskix-prostorax>.

5. Проект Закону про прилеглу зону України від 16 травня 2018 року № 8361. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64003.

6. Аверочкіна Т.В. Адміністративний примус у прибережних водах України. *LEX PORTUS*. 2018. № 1 (9). С. 44–61. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/156902886.pdf>.

7. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

9. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI.

10. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

11. Вперше в історії незалежної України суд постановив конфіскувати плавзасіб, на якому було порушено державний кордон. URL: <http://surl.li/mstu>.

Olha Tsarenko, Roman Stetsun. Public administration of maritime space

This article reveals ways to improve legislation on public administration of maritime spaces. The article is devoted to the study of gaps and conflicts of legal norms of maritime legislation in the sphere of border guarding. The essence concept of public administration of maritime spaces is clarified. The main types of state jurisdiction are outlined: criminal, civil, administrative and judicial jurisdiction. It is emphasized that a coastal state in the adjacent area may exercise limited control to prevent violations or to punish violations of certain rules (customs, fiscal, immigration and sanitary), as well as have rights and responsibilities for sunken archaeological and historical sites. And in the exclusive (marine) economic zone of Ukraine, the state has jurisdiction over: the creation and use of artificial islands, installations and structures; marine research; protection and preservation of the marine environment. The analysis of norms of the Law of Ukraine "On the State Border of Ukraine" concerning modification of articles 28, 29, 31 is carried out. Administrative procedures with the participation of the Maritime Guard of the State Border Guard Service of Ukraine are considered. The grounds for stopping and inspecting a vessel are outlined that does not respond to the request signal, is in a closed area or sails with disconnected (faulty) equipment for automatic identification of the vessel, violates other rules of entry into the waters of Ukraine, swimming and staying in them, and also engages in industrial and other activities in violation of the legislation of Ukraine and international treaties of Ukraine. It was found that border guards of the Maritime Guard do not perform tasks related to escorting vessels to the port; it is proposed to specify in the law about the servicemen carrying out duties in the Maritime Guard. Attention is drawn to the fact that the State Border Guard Service of Ukraine should be legally provided with the right to remove from the vessel and detain persons who have committed acts that have signs of offenses, the responsibility for which is provided by

the legislation of Ukraine. The consequences of detaining foreign non-military vessels were studied. Proposals to the law are set out with the definition of such stages of the administrative procedure as escorting the vessel to the port, transfer of this vessel to the authorized representatives/entities, as well as towing and berthing.

Key words: state border, sea border, maritime protection, ship delay, coastal waters, internal waters of Ukraine, territorial sea of Ukraine, exclusive (marine) economic zone of Ukraine, administrative jurisdiction, State Border Guard Service of Ukraine.

