

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Національний університет «Одеська юридична академія»

Т. В. Аверочкіна

**ЮРИСДИКЦІЯ УКРАЇНИ
В ПРИБЕРЕЖНИХ ВОДАХ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР**

Монографія

Одеса
2018

Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету «Одеська юридична академія»
(протокол № 4 від 16.02.2018 р.)

Рецензенти:

Б. В. Бабін, доктор юридичних наук, професор, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим;

В. І. Курило, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, академік Академії наук вищої освіти України та Міжнародної кадрової академії, заслужений юрист України, віце-президент Академії наук вищої освіти України;

В. Я. Настюк, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України

Н. А. Савінова, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, декан факультету морського права та менеджменту Національного університету «Одеська морська академія»;

О. П. Федотов, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія».

Аверочкіна Т. В.

А 19 Юрисдикція України в прибережних водах: адміністративно-правовий вимір : монографія / Т. В. Аверочкіна. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. – 466 с.

ISBN 978-966-916-552-7

Монографію присвячено розгляду загальнотеоретичних основ, правового забезпечення та практики здійснення адміністративної юрисдикції України в прибережних водних просторах. Простежено формування правового інституту юрисдикції й адміністративної юрисдикції в українській, зарубіжній правовій науці та національних законодавствах. Розкрито теоретичне і практичне підґрунтя формування сучасної концепції адміністративної юрисдикції держави в прибережних водах. Розроблено цілісну концепцію адміністративної юрисдикції України в прибережних водах. Проаналізовано режими внутрішніх вод, територіального моря та виключної (морської) економічної зони України як форми реалізації адміністративної юрисдикції прибережної держави, визначено вектори розвитку національного законодавства в цій сфері. Охарактеризовано технологію публічного адміністрування в рамках здійснення адміністративної юрисдикції в прибережних водах. Класифіковано засоби адміністративно-правового примусу, здійснюваного в прибережних водах України, виокремлено види адміністративних послуг у системі державного управління прибережними водами, відзначено необхідність організаційно-правового забезпечення окремих із них.

Монографія буде корисною для науковців, викладачів, аспірантів, студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком державного управління морською діяльністю і здійсненням адміністративної юрисдикції України в прибережних водних просторах.

УДК 342.951:351.813(477)

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	5
ПЕРЕДМОВА	7
РОЗДІЛ 1	
КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В ПРИБЕРЕЖНИХ ВОДАХ	12
1.1. Парадигма юрисдикції та адміністративної юрисдикції: становлення, українська й зарубіжна практика	12
1.2. Генеза адміністративної юрисдикції у водних просторах	60
1.3. Теоретико-методологічні та практичні основи формування концепції адміністративної юрисдикції держави в прибережних водах	98
РОЗДІЛ 2	
РЕЖИМИ ПРИБЕРЕЖНИХ ВОД ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ	114
2.1. Режим прибережних вод: поняття, сутність, правове регулювання	114
2.2. Правовий режим внутрішніх вод України	137
2.3. Правовий режим територіального моря України	208
2.4. Правовий режим виключної (морської) економічної зони України	244
РОЗДІЛ 3	
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В МЕЖАХ ЮРИСДИКЦІЇ В ПРИБЕРЕЖНИХ ВОДАХ	268
3.1. Міжнародно-правові основи державного управління прибережними водами	268

3.2. Державний контроль як засіб забезпечення режимів прибережних вод	285
3.3. Публічні сервіси в структурі державного управління прибережними водами	340
ПІСЛЯМОВА	374
БІБЛІОГРАФІЯ	379

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

Скорочення	Розшифрування
UNCLOS'82	Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права, 1982 (<i>United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982</i>)
FAL	Конвенція про полегшення міжнародного морського судноплавства, 1965 (<i>Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, 1965</i>)
IMO	Міжнародна морська організація (<i>International Maritime Organization</i>)
WCO	Всесвітня митна організація (<i>World Customs Organization</i>)
WHO	Всесвітня організація охорони здоров'я (<i>World Health Organization</i>)
ILO	Міжнародна організація праці (<i>International Labour Organization</i>)
Белградська конвенція 1948 р.	Конвенція про режим судноплавства на Дунаї, 1948
КТМ України	Кодекс торговельного мореплавства України, 1995
ВК України	Водний кодекс України, 1995
МК України	Митний кодекс України, 2012
ПК України	Податковий кодекс України, 2010
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України, 2005
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984
КУпН	Кодекс України про надра, 1994
ЦПК України	Цивільний процесуальний кодекс України, 2004
ГПК України	Господарський процесуальний кодекс України, 1991
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України, 2012

Морська доктрина України	Морська доктрина України на період до 2038 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1307
Стратегія розвитку морських портів України	Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 548-р
ВЕЗ	Виключна економічна зона
ВМЕЗ	Виключна (морська) економічна зона
Закон України «Про ВМЕЗ України»	Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16.05.1995
Закон України «Про морські порти України»	Закон України «Про морські порти України» від 17.05.2012
Закон України «Про державний кордон України»	Закон України «Про державний кордон України» від 04.11.1991
Правила плавання і перебування	Правила плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.1996 № 529
ДФС	Державна фіскальна служба України
ДПС	Державна прикордонна служба України
МЗС	Міністерство закордонних справ України
СБУ	Служба безпеки України
Мініфраструктури України	Міністерство інфраструктури України
Укртрансбезпека	Державна служба України з безпеки на транспорті
Мінприроди України	Міністерство екології та природних ресурсів України
Держрибагентство України	Державне агентство рибного господарства України
ІСКМП	інспектор служби капітана морського порту
ІКДП	інспектор контролю державою порту
СКМП	служба капітана морського порту

ПЕРЕДМОВА

Сучасна глобалізація, розвиток технологій і прагнення держав до розбудови інновацій у всіх сферах державного та суспільного життя не лише не зумовили зниження значення водних комунікацій для подальшого розвитку людської цивілізації, а, навпаки, посилюють його через пошук альтернативних екологічних джерел енергії, побудови значних за розмірами океанських лайнерів для ефективного розвитку торгівлі та сфери послуг, а також вивчення й освоєння корисних копалин на континентальних шельфах держав. Води морів, океанів і великих рік протягом тисячоліть чинили значний вплив на становлення й розвиток прибережних держав, подекуди надаючи первісного державоутворювального ефекту стародавнім людським суспільствам Месопотамії, Єгипту, Стародавніх Греції та Римської імперії тощо.

Життєзабезпечення населення давніх і сучасних прибережних агломерацій прямо пов'язане з їх розташуванням поблизу морських і річкових торговельних шляхів, які є запорукою їх більш прогресивного розвитку порівняно з тими поселеннями, що не мають виходу до водних комунікацій. Із часом цей системоутворювальний вплив поширився углиб країн, проте до сьогодні саме прибережні регіони займають лідируючі позиції у сфері оновлення та вдосконалення законодавства у сфері використання водних просторів, морського й річкового транспорту, практики його застосування та запозичення позитивного досвіду зарубіжних держав у вітчизняну практику.

Сьогодні стратегічний пріоритет розвитку України – це формування її як потужної морської держави й підвищення конкурентоспроможності перевезень внутрішніми водними шляхами, входження до загальноєвропейської системи водних сполучень та ефективне здійснення суверенітету і юрисдикції в прибережних водах. Агресія Російської Федерації та анексія Криму висунули на

перший план питання захисту інтересів України в прибережних морських просторах і їх надрах, з особливою гостротою поставили на порядок денний нагальну необхідність захисту інтересів України у внутрішніх водах, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні, на континентальному шельфі. Підставою для відповідних дій з повернення можливості здійснювати власну юрисдикцію в прибережних водах, чинити ефективний державний управлінський вплив на діяльність у них має стати оновлене законодавство та чіткий механізм його застосування, що має узгоджуватися з обов'язковими для нашої держави нормами міжнародних угод, усталеною світовою морською практикою й виваженими та послідовними діями державних органів влади як головних «провідників» волі народу України. Основою таких змін є ґрунтовне правниче теоретичне дослідження й побудова нової концепції адміністративної юрисдикції в прибережних водах і державного управління ними в межах формування новітньої парадигми адміністративного права, що сьогодні конститується в Україні.

Поширення юрисдикції держави на прибережні води (морські або річкові) є давнім правовим звичаєм, що згодом отримав закріплення і у національному законодавстві держав, і на міжнародному рівні. Її дія сьогодні сприймається як дещо цілком природне та звичайне. Проте сутність цього явища, його глибинне правове теоретичне підґрунтя досі залишаються маловивченими й не мають чітко визначеного місця у правовій науці, хоча її науковим розвідкам приділяють увагу представники чи не кожної галузі сучасної правничої науки. Можливість здійснення прибережними державами суверенітету (внутрішні води, територіальне море) або лише обмеженої юрисдикції (прилегла та виключна економічна зона, континентальний шельф) визначається міжнародними угодами, що конкретизуються внутрішнім законодавством, утілюються в життя головним чином органами виконавчої влади в чітко визначених межах установлених повноважень, охороняються спеціально уповноваженими з них, а також (у встановлених законодавством випадках) судами. Можливість здійснення такого управлінського впливу на відносини в прибережних водах саме і є

адміністративною юрисдикцією держави, що має тут всеохопний характер та обмежується лише вимогами обов'язкових для держави міжнародних угод. Адміністративна юрисдикція сьогодні є одним із центральних інститутів адміністративного права, в теорії якого вона зазвичай розуміється як коло повноважень державних органів або посадових осіб (суб'єктів владних повноважень) щодо здійснення управлінського впливу на ті чи інші суспільні відносини. У дослідженні вона розглядається дещо ширше – як діяльність держави, але також здійснювана через коло органів держави, що чинять управлінський вплив на суспільні відносини, які виникають з приводу діяльності (правомірної чи неправомірної) в особливих просторах – прибережних водах. Можливість здійснення такого управлінського впливу на відносини у прибережних водах саме і є адміністративною юрисдикцією держави в цих просторах, здійснення якої має відповідати обов'язковим для прибережної держави нормам міжнародних угод.

Конституційним підґрунтям пропонованої концепції адміністративної юрисдикції України в прибережних водах і державного управління ними є ст. 13 Конституції України, відповідно до якої «водні ... ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією».

Подальше впровадження в Україні адміністративної реформи та реалізація Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року, а також необхідність оновлення Морської доктрини України на період до 2035 року висувають на порядок денний осмислення нової парадигми державного управління прибережними водами і здійснення в них ефективної адміністративної юрисдикції.

Сьогодні неможливо також заперечувати й необхідність охорони суверенітету й територіальної цілісності України через закріплення відповідних повноважень органів виконавчої влади, що

здійснюють різні види контролю (митного, прикордонного тощо) під час перетинання державного кордону України та, зокрема, його водної частини, у разі заходження іноземних суден до виключної (морської) економічної зони України у процесі здійснення діяльності на континентальному шельфі, у прилеглій зоні (у випадку її майбутнього встановлення). Такий напрям визначення сфери дії адміністративної юрисдикції та специфіки її здійснення у вітчизняній правничій науці досі не розроблено. Крім того, в умовах установа Україною морських просторів з різним правовим режимом, відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 року та інших міжнародних угод щодо здійснення мореплавства, необхідним є осмислення й дослідження всіх факторів, що дають можливості легального впливу органів державної влади України на морську діяльність та торговельне мореплавство, як його визначено в ст. 1 Кодексу торговельного мореплавства України, уточнення їхньої компетенції, повноважень і шляхів удосконалення їх правового забезпечення.

Кожен із режимів прибережних водних просторів, установлених Україною, – внутрішні води, територіальне море, виключна (морська) економічна зона, континентальний шельф – відрізняється за обсягом її адміністративної юрисдикції в них, різним є коло повноважень органів державної влади щодо регулювання та управління діяльністю в них. Також важливим є визначення повноважень, функцій органів виконавчої влади, механізму їх здійснення в прибережних водах, що закріплені не лише внутрішнім українським законодавством, а й міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (наприклад, щодо переслідування по гарячих слідах).

Попри це, внутрішнє законодавство України практично оминає увагою наявність такого розподілу. Станом на сьогодні з метою визначення та регулювання режиму прибережних морських просторів й адміністративної юрисдикції України в них прийнято лише один спеціально для цього призначений Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16.05.1995, закони про внутрішні води та територіальне море перебувають у

стані розроблення вже багато років (норми про ці простори й установлені у них правовий режим містяться в Законі України «Про державний кордон України» від 04.11.1991 та декількох підзаконних актах), законодавство щодо континентального шельфу існує в практично незмінному «радянському» вигляді, а перспективи встановлення прилеглої зони для здійснення митного, прикордонного, фіскального або санітарного контролю не відомі, хоча останнім часом розроблено три законопроекти із цього приводу.

Такий самий стан справ спостерігається й у визначенні обсягу повноважень органів державної влади України щодо здійснення управлінського впливу на діяльність у зазначених водних просторах, що є вкрай актуальним у світлі проблем, пов'язаних із визначенням правового режиму використання Азовського моря, Керченської протоки, розподілу континентального шельфу та виключних економічних зон у Чорному морі, надання дозволів на вивчення, розроблення й видобуток корисних копалин з надр континентального шельфу України, здійснення правомірної діяльності у виключній (морській) економічній зоні України, відновлення судноплавства внутрішніми водними шляхами. Ці питання неодноразово ставали предметом розгляду Ради національної безпеки та оборони України впродовж 2008 – 2017 років, що ще раз підтверджує їх актуальність. Усе це, а також багато інших питань, які мають безпосередній стосунок до наукового дослідження адміністративної юрисдикції України як прибережної держави, зумовлює необхідність наукового розроблення зазначеної тематики з метою створення теоретичного підґрунтя оновлення Морської доктрини України та формування морської політики сучасної Української держави на шляху до відродження славетних традицій потужної морської держави Східної Європи.