

ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ КАПІТАНОМ ТОРГОВОГО СУДНА

**БАЙРАК Віталій Віталійович - аспірант Інституту законодавства Верховної
Ради України**

УДК 342.951:343.5: 343.2

В статье рассмотрены теоретические вопросы и практическая необходимость обеспечения законности в сфере деятельности капитана торгового судна. Охарактеризованы отдельные аспекты обеспечения законности с точки зрения, как общей теории права, административного права, так и международных норм, остаются одними из приоритетных направлений интеграции в мировое сообщество. Изложено характеристику современных взглядов на функционирование института административной ответственности за правонарушения в сфере управления морским и речным транспортом. Рассмотрены особенности правового статуса капитана иностранного судна, его права и обязанности с точки зрения национального законодательства и международных норм. Выделены противоречия, возникающие в правоприменении нормативных актов, регулирующих родовые общественные отношения. Предложено отдельные направления надлежущего создания эффективного законодательства в сфере управления торговым транспортом, что является фактором создания благоприятных условий становления Украины как правового государства.

Ключевые слова: законность, управление, административная ответственность, административное правонарушение, капитан торгового судна, морской и речной транспорт

Постановка проблеми

У реформуванні публічного управління питання законності в останні десятиліття роз-

глядалося як найважливіше завдання суспільства та держави, хоча окремі рішення органів публічної влади в деяких випадках не можна вважати достатньо послідовними. Разом з тим не можна не відзначити, що правовий нігілізм, характерний для початкового етапу реформування пострадянського законодавства, поступово починає поступатися місцем впорядкованому суспільному контролю щодо забезпечення законності в різній життєдіяльності, в тому числі й у сфері організації управління капітаном торгового судна.

Стан теоретичної розробленості

Серед українських теоретиків, що присвятили свої праці аналізу законності в її різних аспектах суспільної діяльності, варто назвати В. Авер'янова, Т. Андрусика, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, І. Голосніченка, С. Василюка, Т. Гарасиміва, В. Єрьоменко, М. Іншина, О. Кабанця, А. Колодія, С. Кузниченка, О. Москаленко, Н. Оніщенко, В.Шкарупи, Х. Ярмачі та інші. Незважаючи на те, що термін «законність» був предметом дослідження багатьох учених, залишається ряд питань, які потребують подальшого вивчення. Наразі юридична наука не виробила єдиного підходу до визначення законності й чітко не сформувала його ознаки, що створює протиріччя у правозастосуванні. У роботах дослідники торкаються в основному юридичних аспектів даного феномену, при цьому не враховується, що законність не тільки правове, а й соціальне явище, властиве різноманітним сферам життєдіяльності.

Цілі (мета) дослідження

Метою дослідження є проведення загальнотеоретичного аналізу забезпечення законності у сфері діяльності капітана торгового судна та визначення напрямків її дотримання.

Виклад основного матеріалу

У реформуванні публічного управління щодо питання забезпечення законності в останні десятиліття розглядалося як найважливіше завдання суспільства та держави, хоча окремі рішення органів публічної влади в деяких випадках не можна вважати достатньо послідовними. Разом з тим, не можна не відзначити, що правовий нігілізм, характерний для початкового етапу реформування, починає поступатися місцем впорядкованому суспільному нагляду та контролю в різноманітних сферах суспільних відносин, у тому числі й в галузях експлуатації водного транспорту.

Важливу роль річкового та морського транспорту в сучасному механізмі української економіки важко переоцінити. Морський та річковий транспорт є одним із основних видів транспорту та єдиним, що здійснює перевезення вантажів і пасажирів водними шляхами. За його роботою можна робити висновок про життєздатність всього народногосподарського комплексу країни. У зв'язку з цим дуже важливо, щоб законодавство про морський та річковий транспорт повністю та чітко регулювало всі сфери діяльності в даній галузі, а ступінь дотримання законності в організації управління на торговому судні відповідав належному рівню.

Для розуміння забезпечення законності у сфері організації управління річковим та морським судном необхідно ясно усвідомити важливе значення міжнародних норм у законодавстві України. В умовах глобалізації склалася думка, що міжнародні норми мають бути основними орієнтирами як у правотворчості, так, і в правозастосуванні, а стан імплементації законодавства слугує головним критерієм оцінки розвитку міждержавних відносин.

Питання дотримання норм міжнародного права були й залишаються одними з пріоритетних напрямків як у загальній теорії права, так і адміністративному праві. Імплементація

міжнародних норм у систему національного законодавства є запорукою створення умов становлення України як правової держави, що сприятимуть послідовній інтеграції українського суспільства до світового співтовариства.

У відповідності до статті 9 Конституції України укладення міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1].

Законність є одним з основних принципів функціонування правової держави, що забезпечують охорону прав і свобод громадян, громадських об'єднань, організацій, а також державних інтересів. Вона означає чітку регламентацію діяльності органів публічного управління, а також неухильне дотримання і виконання законів й підзаконних актів фізичними і юридичними особами. Законність передбачає такі відносини між державою в особі публічних органів та службових осіб, з одного боку, і громадянами - з іншого, які ґрунтуються виключно на основі законів і підзаконних актах, як вторинного, детальнішого і конкретизуючого нормативного регулювання з метою оперативного вирішення питань в окремих сферах життєдіяльності суспільства, причому обов'язок щодо їх дотримання лежить однаково на обох сторонах.

Аналізуючи стан нормативно-правового регулювання діяльності у сфері управління морським та річковим транспортом, варто зазначити, що юридичною основою, яка породжує правовідносини на основі законності, є нормативно-правовий акт як джерело права. І не просто акт – окремий документ, яким врегульований певний вид правовідносин, а їхня сукупність – цілісний і погоджений комплекс нормативно-правових приписів, що містяться в законах та підзаконних актах і згруповані залежно від предмета і метода правового регулювання діяльності у сфері управління морським та річковим транспортом, що в теорії права, як відмічає О.Ф. Скакун, розуміється як система нормативно-правових актів або система законодавства [2].

Міжнародні договори України, на наш погляд, також належать до загального поняття «система законодавства», оскільки, враховуючи рішення Конституційного суду Укра-

їни у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України, з приводу тлумачення терміну «законодавство», у відповідності до якого «поняття «законодавство», яке уживається у законах України, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України» [3]. Таке трактування, у свою чергу, на наш погляд, виводить поза систему законодавства підвідомчі галузеві нормативно-правові акти – офіційні документи, прийняті уповноваженим на це суб'єктом нормотворчості у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [4].

Розглядаючи законність у цілому, так і щодо питань адміністративної відповідальності у сфері управління морським та річковим транспортом зокрема, можна виділити дві групи умов дотримання законності, тобто дві групи дотримання умов забезпечення законності: це матеріальні умови, та процесуальні умови. Матеріальні умови закріплені в правових нормах ч.2 ст.19 Конституції України: суб'єкт публічної влади зобов'язаний діяти у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Ця норма зобов'язує орган чи особу, яка здійснює, наприклад, провадження в справі про адміністративне правопорушення, правильно застосовувати норми матеріального права, щодо кваліфікації протиправного діяння, вибрати відповідно до закону правильну санкцію тощо.

У статті 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено, що досягнення й підтримання законності посідає чільне місце у відповідних положеннях: «Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановле-

ного правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством» [5].

Крім того, норма статті 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає правові засади забезпечення законності в механізмі притягнення до адміністративної відповідальності: «Ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом. Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами» [5].

Як вище уже зазначалось, згідно зі статтею 9 Конституції України, а також у відповідності до статті 17 Закону України «Про міжнародні договори України», де зазначається, що укладені і належним чином ратифіковані міжнародні договори України становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулось у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України [6].

Дослідження окремих норм адміністративного права України свідчить, що вони не завжди вчасно корегуються у відповідності до змісту міжнародних норм. Зокрема, згідно з Конвенцією про полегшення міжнародного морського судноплавства 1965 року [7], яка набула чинності в Україні 24 грудня 1993

року, пунктом 3.19.3. визначено, що члени команди не зобов'язані з метою звільнення на берег мати спеціальний дозвіл, як, наприклад, перепустку для звільнення на берег. На відміну від цього, у відповідності до статті 207 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5], було передбачено адміністративну відповідальність за неповернення капітаном іноземного судна, крім військового, на контрольно-пропускний пункт перепусток на право сходження на берег осіб суднового екіпажу і перебування їх на території порту і портового міста під час стоянки судна в порту України, за винятком випадків неподання перепустки внаслідок самовільної неявки особи суднового екіпажу. Дана норма втратила чинність лише 27 лютого 2018 року [8].

Як бачимо, така колізія між нормами міжнародного та адміністративного права існувала впродовж майже 25 років, чим створювала протиріччя та труднощі у правозастосуванні у сфері організації діяльності капітана іноземного судна.

Крім того, як уже зазначалось вище, у відповідності до рішення Конституційного суду України підвідомчі галузеві нормативно-правові акти формально не входять до системи законодавства України. Парадоксально, але саме на підставі такого нормативно-правового акта згідно з пунктом 2.11. Наказу № 6 від 25 січня 2017 року Одеського загону Південного управління Державної прикордонної служби України «Про затвердження Порядку перебування і пересування всіх осіб і транспортних засобів в пункті контролю через державний кордон України для міжнародного морського вантажного сполучення «Визирка»» було зроблено спробу нормативно врегулювати відносини з посиланням на міжнародний договір. Як зазначено, члени команди іноземного судна не зобов'язані з метою звільнення на берег мати спеціальний дозвіл, як, наприклад, перепустка для звільнення на берег, хоча у відповідності до статті 207 Кодексу України про адміністративні правопорушення на той час було передбачено адміністративну відповідальність за неповернення капітаном іноземного судна перепусток. Так, зокрема, в наказі зазначається, що «члени екіпажів іноземних суден з відкритим кордоном, які внесені в суднову роль

і мають дійсні посвідчення або паспорт моряка, на підставі розділу 3 Додатку до Конвенції про полегшення міжнародного морського судноплавства 1965 року, можуть сходити на берег та не зобов'язані, при цьому, мати спеціальний дозвіл (перепустку для звільнення на берег)» [9].

Як ми можемо спостерігати у даному випадку має місце факт відсутності гармонізації норм адміністративного права, що безпосередньо впливає на можливість вирішення управлінських завдань, які обумовлюють належну реалізацію повноважень капітана іноземного торгового судна в умовах очевидних протиріч у юрисдикційному механізмі нормативно – правового регулювання.

Відповідно забезпечення законності має особливе значення в діяльності публічних органів і службових осіб, так як їх неправомірні дії можуть завдати шкоди правам та законним інтересам особи. Таким чином, законність у сфері публічного управління повинна реалізуватися за допомогою правових норм, засобів і гарантій, а також правозастосовної діяльності суб'єктів публічного управління на підставі однакового розуміння і застосування норм права, що охоплюються системою законодавства у певній сфері суспільної діяльності.

Висновки

Забезпечення законності покладає певні обов'язки як на публічну владу, так і на громадян. Для перших це полягає в забезпеченні прав і свобод громадян шляхом прийняття і виконання нормативних актів, що мають відповідну юридичну силу, а також у стабільній та ефективній роботі органів публічної влади щодо впорядкування законодавства, з мінімізацією протиріч і колізій, що забезпечується правилами юридичної техніки; для інших – у дотриманні загальнообов'язкових норм права які гармонійно поєднуються з міжнародними нормами.

У зв'язку з цим пропонується створення належного механізму адаптації адміністративно-правових конструкцій національного законодавства у відповідності до міжнародних норм права. На наш погляд, варто звернутись до прикладу функціонування універсальних організаційно - правових систем

різних країн світу, де мають місце подібні адміністративні практики, узагальнивши і синтезувавши їх, завчасно дозволить створювати оновлені національні нормативно - правові механізми, в основі яких покладено міжнародні правовідносини.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30, Ст.141 (зі змін.).

2. Скакун, О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. рос. – Харків: Консум, 2001. - 656 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/34/32/,c.237>.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 №12-рп/98. [Електронний ресурс]. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.

4. Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: Наказ Міністерства юстиції від 15.05.2013 №883/5. [Електронний ресурс]. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0742-13/paran15#n15>.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1984. - Додаток до №51, Ст.1122.

6. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року №1906-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - №50, Ст.540.

7. Конвенція про полегшення міжнародного морського судноплавства 1965 року. [Електронний ресурс]. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_064.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави: Закон України

від 27.02.2018 №2293-VIII // Відомості Верховної Ради України. - 2018. - №19, Ст.180.

9. Наказ Одеського загону Південного управління Державної прикордонної служби України «Про затвердження Порядку перебування і пересування всіх осіб і транспортних засобів в пункті контролю через державний кордон України для міжнародного морського вантажного сполучення «Визирка» №6 від 25.01.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tis.ua/prikaz/prikaz6.pdf>.

*Bayrak V.
postgraduate student of the
Institute of Legislation of the
Verkhovna Rada of Ukraine*

QUESTION OF PROVISION OF LEGISLATION IN THE FIELD OF THE ORGANIZATION OF CAPITAL MANAGEMENT OF A COMMERCIAL VESSEL

The article deals with theoretical issues and the practical necessity of ensuring legality in the field of activity of the merchant ship captain. It is revealed that the formation of Ukraine as a state of law significantly substantiates scientific research in this area, especially in the area of guarantees of legality.

Some aspects of ensuring legality from the point of view of both the general theory of law, administrative law and international norms, which remain one of the priority directions of integration into the world community, are described. The characteristic of modern views on the functioning of the institute of administrative responsibility for offenses in the field of management of sea and river transport is described. The peculiarities of the legal status of the captain of a foreign ship, his rights and duties from the point of view of both national legislation and international norms are considered. The contradictions that arise in the application of normative acts regulating generic social relations are highlighted.

Some directions of proper creation of effective legislation in the field of trade transport management are proposed, which is the key to creating favorable conditions for the formation of Ukraine as a rule of law, a driving factor for progress in social and economic development in this area of economic activity, and the consistent

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто теоретичні питання та практична необхідність забезпечення законності у сфері діяльності капітана торгового судна. З'ясовано, що формування України як правової держави істотно актуалізує наукові дослідження в даному напрямку, особливо в сфері гарантій забезпечення законності.

Охарактеризовано окремі аспекти забезпечення законності з точки зору як загальної теорії права, адміністративного права, так і міжнародних норм, що залишаються одними з пріоритетних напрямків інтеграції до світового співтовариства. Викладено характеристику сучасних поглядів на функціонування інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері управління морським та річковим транспортом. Розглянуто особливості правового статусу капітана іноземного судна, його права та обов'язки з точки зору як національного законодавства та міжнародних норм. Виділено протиріччя, що виникають в правозастосуванні нормативних актів які регулюють родові суспільні відносини.

Запропоновано окремі напрямки належного створення ефективного законодавства в сфері управління торговим транспортом, що є запорукою створення сприятливих умов становлення України як правової держави, рушійний чинник прогресу в соціально - економічного розвитку в даній сфері господарської діяльності, послідовної інтеграції українського суспільства до світового співтовариства.

Ключові слова: законність, управління, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, капітан торгового судна, морський та річковий транспорт.

integration of Ukrainian society into the world community.

Key words: legality, management, administrative liability, administrative offense, merchant ship captain, sea and river transport.

References:

1. Konstytutsiya Ukrainy vid 28 chervnya 1996 roku // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. – 1996. - № 30, St.141 (zi zmin.).
2. Skakun O.F. Teoriya derzhavy i prava: Pidruchnyk / Per. ros. – Kharkiv: Konsum, 2001.

- 656 s. [Electronic resource]. - Access mode: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/34/32/,s.237>.

3. Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiynym zvernenniam Kyivskoyi mis'koyi rady profesiynykh spilok shchodo ofitsiynoho tumachennya chastyny tret'oyi statii 21 Kodeksu zakoniv pro pratsyu Ukrainy (sprava pro tumachennya terminu «zakonodavstvo») vid 9 lypnya 1998 №12-rp/98. Ofitsiynyy veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy. [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.

4. Pro vnesennya zmin do Poryadku podannya normatyvno-pravovykh aktiv na derzhavnu reyestratsiyu do Ministerstva yustyttsiyi Ukrainy ta provedennya yikh derzhavnoyi reyestratsiyi : Nakaz Ministerstva yustyttsiyi vid 15.05.2013 №883/5. [Ofitsiynyy veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy. [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0742-13/paran15#n15>.

5. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennya vid 07.12.1984 №8073-X // Vidomosti Verkhovnoyi Rady URSR. - 1984. - Dodatok do №51, St.1122.

6. Pro mizhnarodni dohovory Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 29 chervnya 2004 roku № 1906-IV // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. - 2004. - №50, St.540.

7. Konventsiya pro polehshennya mizhnarodnoho mors'koho sudnoplavstva 1965 roku. Ofitsiynyy veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy. [Electronic resource]. - Access mode: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_064.

8. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennya prykordonnoyi bezpeky derzhavy: Zakon Ukrainy vid 27 lyutoho 2018 roku № 2293-VIII // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. – 2018. - №19, St.180.

9. Nakaz Odes'koho zahonu Pivdennoho upravlinnya Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrainy «Pro zatverdzhennya Poryadku перебування і пересування vsikh osib i transportnykh zasobiv v punkti kontrolyu cherez derzhavnyy kordon Ukrainy dlya mizhnarodnoho mors'koho vantazhnoho spoluchennya «Vyzyrka» №6 vid 25 sichnya 2017 roku. [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.tis.ua/prikaz/prikaz6.pdf>.