

А.М. Скрынник*

МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ МОРСКОГО СУДОХОДСТВА. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Ключевые слова: безопасность морского судоходства, международная конвенция, российский нормативный правовой акт, международный контроль, национальный контроль (надзор).

A.M. Skrynnik. International and National Control (Supervision) in the Field of Providing of Safety

In the article the existent problems of the legal adjusting of realization of international control and national control (supervision) are probed in the field of safety of marine navigation. The running international agreements of Russian Federation are systematized on control in the field of safety of marine navigation on: complex and special. The Russian normative legal base is systematized in the field of control (supervision) after safety of marine navigation on: complex and special. In same queue the Russian complex normative legal base parts on: general and special.

It is exposed, that the special normative legal acts, regulative activity on control (to the supervision) after providing of safety of navigation in Russia absent presently.

The ways of decision of the exposed legal problem – development and acceptance of sub-legislative acts are offered: Positions about control (supervision) in the field of providing of a transport safety and Administrative regulation of realization of control (supervision) after providing of a transport (marine) safety.

Водная среда издавна представляет для человечества жизненно важный интерес. Пресная вода является главным источником жизни человека. Ввиду истощения природных ресурсов суши именно Мировой океан, морское дно и его недра становятся одними из основных источников биологических, минеральных, энергетических и иных ресурсов для жизнеобеспечения всего человечества. Более того, водные пути, проложенные самой природой по рекам, морям и океанам, тесно связывают большинство государств мира, участвующих в международной торговле. Одной из основных связующих нитей межгосударственных экономических отношений является судоходство, а основным звеном в этой нити – морское (река-море) судно.

В то же время, как правильно было отмечено Ю.С. Ромашевым: «Океан используется не только во благо человечества, в пределах морских пространств совершаются акты международного терроризма, пиратства, другие преступления, угрожающие безопасности мореплавания»¹.

* Кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Южно-Российского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте России. [lawer-SAM@mail.ru]

¹ Ромашев Ю.С. Борьба с преступлениями международного характера, совершаемыми на море (терроризм, пиратство, незаконный оборот наркотиков и др. преступления). М., 2001. С. 7.

С учетом вышеизложенного многократно возрастает роль конкретных государств и мирового сообщества в целом в обеспечении безопасности судоходства и контроле за его обеспечением.

Организация контроля является обязательным элементом государственного управления в сфере обеспечения безопасности в целом и безопасности морского судоходства в частности, так как такое управление влечет за собой ответственность государства перед обществом и гражданами за принятие соответствующих мер.

Необходимость правового регулирования общественных отношений возникает с момента организации государства как системы управления делами общества, образования классов и групп, которые в силу развития общественных отношений приняли на себя это управление. В свою очередь, в связи с определенной регламентацией общественной жизни появляется потребность проверять, как исполняются и в каком совершенствовании нуждаются устанавливаемые государством предписания, т.е. в контроле. Таким образом, контроль изначально выступает в качестве правовой формы осуществления функций государства, поэтому его формирование обоснованно связано со становлением и дальнейшим интенсивным развитием государства. В каждой стране на различных этапах существования и развития государственный контроль имеет свои специфические черты, осуществляется в разных областях, с применением специфических методов в зависимости от существующей формы правления, государственного устройства.

В настоящее время контроль и надзор в России являются самостоятельными государственно закрепленными формами юридической деятельности. В.П. Беляев отмечает, что есть все основания для продолжения исследований в целях их дальнейшей оптимизации. Сегодня комплексный анализ вопросов контроля и надзора, практика их осуществления приобретают повышенный научный и, что особенно важно, практический интерес в свете проводимой в стране административной реформы как одного из направлений государственной политики в рамках правовых преобразований².

Как правильно указывает в своем исследовании Р.М. Валеев, важнейшие вопросы современности в эпоху бурного научно-технического прогресса не могут быть разрешены не только отдельными государствами, но и целыми регионами. Отдавая предпочтение международно-правовым нормам, субъекты международного права обязались неукоснительно их соблюдать.

Как во внутригосударственном, так и в международном праве значительное внимание уделяется вопросам обеспечения международных обязательств. В этих целях государства обращаются к различным международным и национальным средствам для достижения эффективных результатов в выполнении международно-правовых норм, среди которых важное место отводится международному контролю. Международный и внутригосударственный контроль

² См.: *Беляев В.П.* Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) /под ред. А.В. Малько. СПб., 2006. С. 25.

тесно взаимодействуют и обладают взаимопроникновением и взаимодополнением³.

И.И. Лукашук отметил, что роль контроля сводится к тому, что он становится фактором углубления доверия, улучшения международных отношений⁴.

Анализ нормативной правовой базы в сфере обеспечения транспортной безопасности в России в целом и обеспечения безопасности морского судоходства в частности говорит о том, что наименее урегулирована нормами права контрольная (надзорная) деятельность. На это было обращено внимание некоторыми исследователями рассматриваемой правовой проблемы, в частности Ю.Б. Кругловой⁵.

Частью 4 ст. 15 Конституции России предписывается, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» определено, что международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций. Международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств.

Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

Международные договоры, затрагивающие вопросы контроля в сфере обеспечения транспортной (морской) безопасности, можно разделить на две группы: комплексные, т.е. содержащие правила о контроле за обеспечением безопасности морского судоходства вместе с другими вопросами, и специальные – изданные для решения проблемы конкретно контроля за обеспечением транспортной (морской) безопасности.

К комплексным можно отнести следующие международные конвенции:

1) Конвенция об открытом море 1958 г.⁶ В соответствии со ст. 5 Конвенции между государством и судном должна существовать реальная связь, в частности, государство должно эффективно осуществлять в области технической, ад-

³ См.: *Валеев Р.М.* Контроль в современном международном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 1999. С. 46.

⁴ См.: *Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть: учебник. М., 1997. С. 178.

⁵ См.: *Круглова Ю.Б.* Институт контроля в международном морском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 22.

⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 46. Ст. 457.

министративной и социальной свою юрисдикцию и свой контроль над судами, плавающими под его флагом.

2) Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.⁷ В соответствии со ст. 94 Конвенции каждое государство эффективно осуществляет в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом.

3) Международная конвенция по охране человеческой жизни на море-74 (СОЛАС-74/78/88)⁸.

Согласно гл. 1 ч. В Правила 19 «Контроль» – «Каждое судно, находящееся в порту другого Договаривающегося правительства, подлежит контролю должностных лиц, надлежащим образом уполномоченных этим правительством, в той мере, в которой этот контроль имеет цель проверить, что свидетельства (Международное свидетельство по охране судна и др.), выданные на основании правила 12 и 13 являются действительными». Глава XI-2 «Специальные меры по повышению безопасности на море» и Международный кодекс по охране судов и портовых средств (МК ОСПС) от 12 декабря 2002 г. являются составной частью СОЛАС-74/78/88.

4) Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г. и Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г.⁹.

К специальным относятся конвенции, рассматривающие только проблемы контроля обеспечения безопасности морского судоходства.

Международная морская организация (ИМО) Резолюцией Ассамблеи А.787.(XIX) от 23 ноября 1995 г. приняла процедуры контроля судов государством порта (дополненные Резолюцией А.882.(XXI)).

Согласно Резолюции государство порта должно контролировать постоянное соблюдение стандартов безопасности на море. 18-я сессия Ассамблеи ИМО постановила в тех случаях, когда имеются очевидные основания полагать, что лица командного состава и экипажа не знают порядка основных действий, которые необходимо выполнять на борту судна, государство порта может расширить сферу контроля путем включения проверки выполнения эксплуатационных требований в отношении безопасности судов и предотвращения загрязнения.

В соответствии с Резолюцией А.787.(XIX) для того, чтобы сделать такой контроль обязательным, в Конвенцию СОЛАС-74 были внесены соответствующие изменения.

⁷ Собрание законодательства РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

⁸ Постановление Совета министров СССР от 2 ноября 1979 г. № 975 «О принятии СССР МК СОЛАС-74».

⁹ См.: *Моджорян Л.А.* Терроризм на море. Борьба государств за безопасность морского судоходства. М., 1991. С. 168.

Признавая важный вклад в обеспечение регионального сотрудничества, Ассамблея ИМО на 17-й сессии приняла Резолюцию «Региональное сотрудничество в проведении контроля за судами», в которой отмечается, что такое сотрудничество во всех частях мира будет повышать значение международных стандартов. Государствам, участвующим в контроле, который осуществляет государство порта, предложено оказывать ему помощь в заключении региональных соглашений и изучении вопросов международного сотрудничества в целях обеспечения системы информации и обмена информацией о контроле, проводимом государством порта.

В настоящее время заключен ряд подобных соглашений, участником которых является Россия: 1) Меморандум о взаимопонимании о контроле государства порта в Азиатско-Тихоокеанском регионе 1993 г. (Токийский меморандум)¹⁰; 2) Меморандум о взаимопонимании о контроле государства порта 1982 г. (Парижский меморандум)¹¹; 3) Меморандум о взаимопонимании о контроле со стороны государства порта в Черноморском регионе 2000 г. (Черноморский меморандум)¹².

Во всех вышеперечисленных меморандумах компетентные органы государства приняли на себя обязательства поддерживать эффективную систему контроля со стороны государства порта в целях обеспечения того, чтобы иностранные суда, посещающие их порты, отвечали нормам, содержащимся в соответствующих международных конвенциях: СОЛАС-74, МАРПОЛ-73/78, ПДМНВ-78/95, МППСС-72 и др., в том числе к тем судам, которые плавают под флагом государств, не являющихся участниками соответствующих конвенций с тем, чтобы они не оказались в преимущественном положении по сравнению с остальными судами.

В то же время следует заметить, что в настоящее время отсутствует развернутый механизм контроля со стороны ИМО за имплементацией принимаемых ею правил. Если в течение десятилетий усилия ИМО были направлены на разработку и принятие международных конвенций, устанавливающих требования к обеспечению безопасности мореплавания, то в последние годы ситуация коренным образом изменилась. Международное сообщество пришло к пониманию того, что мало устанавливать стандарты, необходимы большие усилия по их внедрению в повседневную практику торгового мореплавания и контроль за их исполнением.

Таким образом, центр тяжести сегодня перенесен не на разработку новых международных норм, а на эффективное обеспечение выполнения уже действующих. Центральное место в этом процессе занимает контроль со стороны государства порта.

¹⁰ См.: Гуреев С.А. Международное морское право: учеб. пос. / отв. ред. С.А. Гуреев. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 287.

¹¹ См.: Иванов Г.Г. Правовое регулирование морского судоходства в Российской Федерации. М., С. 193–194.

¹² См.: Прусс В.М., Боевич В., Короткий Т.Р. Международно-правовые аспекты безопасности мореплавания. Приложение. Одесса, 2001. С. 115–130.

Так же как и международные договоры Российской Федерации, регламентирующие деятельность по осуществлению контроля (надзора) за обеспечением безопасности морского судоходства, российские нормативные правовые акты можно разделить на комплексные и специальные.

В свою очередь, комплексные нормативные правовые акты можно разделить на общие и особенные. В общих нормативных правовых актах дается определение понятия контроля и надзора, системы и видов федеральных (иных органов власти) органов исполнительной власти, осуществляющих данный вид государственной управленческой деятельности. В особенных нормативных правовых актах раскрывается порядок осуществления контроля и надзора за обеспечением транспортной безопасности (в транспортном комплексе в целом и по видам транспорта в частности).

К общим комплексным российским нормативным правовым актам в настоящее время относятся: Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»; Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Статья 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» гласит: прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21 ноября 2007 г. № 186 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах» на подразделения органов транспортной прокуратуры возложены функции по организации и проведению надзора за исполнением законов на морском транспорте, в том числе по обеспечению безопасности морского судоходства. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» определены меры по осуществлению надзора за законностью при реализации указанного закона.

Пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Подпунктом б) Указа под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных актов.

Пунктом 4 Указа Президента России 2004 г. установлено, что федеральная служба:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Пунктом 13 Указа Президента России 2004 г. оговорено указание об образовании Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, с передачей ей функций по контролю и надзору упраздняемых Министерства путей сообщения Российской Федерации и Министерства транспорта Российской Федерации, а также функции по техническому надзору за спортивными судами упраздняемого Государственного комитета Российской Федерации по физической культуре и спорту.

Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» установлены общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

Пунктом 2.10 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти определено, что функции по контролю и надзору осуществляются федеральными органами исполнительной власти в случаях, устанавливаемых актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Объекты контроля и надзора, требования к осуществлению контроля и надзора, в том числе особенности осуществления контроля и надзора в отдельных сферах государственного управления, устанавливаются федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Основным общим комплексным российским нормативным правовым актом, регулирующим отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц при осуществлении ими предпринимательской деятельности

и индивидуальных предпринимателей, в настоящее время является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Пунктом 4 ст. 1 Закона 2008 г. подчеркивается, что особенности организации и проведения проверок при осуществлении государственного контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности, государственного надзора и контроля в области обеспечения безопасности судоходства, в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения, могут устанавливаться другими федеральными законами.

К особым комплексным российским нормативным правовым актам в настоящее время относятся: Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»; Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания РФ»; Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 271-ФЗ «О морских портах в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Морская доктрина РФ на период до 2020 г. (утверждена Президентом РФ 27 июля 2001 г. №ПР-1387); Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2000 г. № 324 «Об утверждении Положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания»; Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта»; Постановление Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 409 «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций»; приказы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта «Об утверждении Положения об Управлении государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по федеральному округу Федеральной службы по надзору в сфере транспорта» и другими нормативными правовыми актами.

Статьей 2 Федерального закона «О транспортной безопасности» определяются цели и задачи обеспечения транспортной безопасности. Целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

Одними из основных задач обеспечения транспортной безопасности закон устанавливает: нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности, осуществление контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности, и др.

Статьей 11 Федерального закона определено, что федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статьей 6 Кодекса торгового мореплавания РФ государственный надзор за соблюдением международных договоров Российской Федерации, относящихся к торговому мореплаванию, и законодательства Российской Федерации о торговом мореплавании осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере транспорта, т.е. Федеральной службой по надзору в сфере транспорта.

Статьей 8 Закона о морских портах определено, что в целях обеспечения соблюдения в морских портах требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области торгового мореплавания, транспортной безопасности, охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, карантина растений, охраны труда и безопасности гидротехнических сооружений морских портов, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и администрациями морских портов (далее – органы государственного контроля (надзора)) осуществляется государственный контроль (надзор) согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Пунктом 5 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта установлено, что служба осуществляет полномочия по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации о транспортной безопасности.

Подводя итог краткому исследованию выявленной проблемы можно сказать, что в настоящее время существует ряд комплексных и специальных международных договоров Российской Федерации и российских нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность по осуществлению контроля за обеспечением безопасности морского судоходства. Центральное место в этом процессе занимает контроль со стороны государства порта, так как несмотря на требование ст. 94 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., контроль судов государством флага носит формальный характер.

В то же время хотелось бы отметить, что до настоящего времени отсутствуют специальные российские нормативные правовые акты, регламентирующие контрольно-надзорную деятельность в сфере обеспечения транспортной (морской) безопасности и в то же время требуемые российским законодательством и подзаконными нормативными правовыми актами, а именно:

1. Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения транспортной безопасности.

2. Административный регламент осуществления государственного контроля (надзора) за обеспечением транспортной (морской) безопасности (предусмотрен распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.»).