

УДК 342

С.А.Правкин

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ МОРСКИМИ ПОРТАМИ

Московский университет имени С.Ю.Витте

Рассматривается система регулирования деятельности морских портов в РФ, анализируется содержание законодательства и меры совершенствования управления морскими портами, роль государства в этих мероприятиях.

Ключевые слова: морской порт, государственное регулирование, инфраструктура морского порта, операторы морских терминалов, обязательные постановления в морском порту, государство, право.

Морские порты являются одним из важнейших звеньев транспортной системы Российской Федерации. Развитие морских портов невозможно без учета особенностей их правового режима: в границы морских портов входят не только земельные участки в качестве пространственно-операционных базисов, но и часть акватории водного объекта. [12, 439].

Повышение надежности инфраструктуры морского порта достигается через создание морской информационной инфраструктуры, которая становится необходимым инструментом инновационного развития морских акваторий. [11, 347]. «Современный подход к решению задачи минимизации рисков производственной деятельности на море, безопасности жизнедеятельности в прибрежной зоне, привлечение инвестиций при условии снижения рисков капиталовложений и защите интересов предпринимателей, основан на создании и совершенствовании морской информационной инфраструктуры, открытой для включения в нее существующих информационных систем и оснащения ее новыми источниками информации, методами ее обработки и анализа» [11, 341].

Сфера распространения морского законодательства включает в себя «отношения государств и частных лиц по поводу обладания и пользования морем в интересах сношений между нациями, промышленности и торговли». [16, 287]. Как известно, морские порты являются важным элементом транспортного комплекса РФ. На долю перевозок водным транспортом в мировой торговле приходится 70% перевозок. Акватория морского порта имеет в составе внутреннюю и внешнюю акватории. Государственное регулирование деятельности в морском порту осуществляется в целях обеспечения: безопасности мореплавания, жизни и здоровья граждан; обороны и безопасности государства; транспортной безопасности; безопасной эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта; комплексного развития морского порта; эффективного использования объектов инфраструктуры морского порта, находящихся в государственной собственности; равных условий для осуществления

деятельности в морском порту; равного доступа к услугам в морском порту; предотвращения загрязнения окружающей среды и др.

«Выделяются два основных вопроса о территории и акватории морского порта как составные элементы. Первый, территория и акватория морского порта выполняют функцию пространственно-операционного базиса для размещения объектов инфраструктуры морского порта... Второй, территория и акватория морского порта являются частью природной среды, загрязнение которых может повлечь нарушение экологического баланса всей прибрежной природной экосистемы, так как очень часто морской порт расположен в границах населенного пункта». [12, 439]. В морских портах в настоящее время большой проблемой является выработка эффективных мер правовой охраны окружающей среды, в том числе «путем установления правовых ограничений и запретов в отношении чрезмерного использования природных ресурсов морских акваторий» [13, 349].

Современный этап требует совершенствования государственного управления в сфере торгового мореплавания, надзора за обеспечением безопасности мореплавания и порядка в морском порту, обеспечения надлежащей транспортной (морской) безопасности [2]. Как правило морской порт представляет собой «совокупность объектов инфраструктуры морского порта, расположенных на специально отведенной территории и акватории и предназначенных для обслуживания судов, используемых в целях торгового мореплавания, комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота, обслуживания пассажиров, осуществления операций с грузами, в том числе для их перевалки, и других услуг, обычно оказываемых в морском порту, а также взаимодействия с другими видами транспорта» [4]. Но закон не регулирует «множества правовых отношений, возникающих при строительстве портов, является по своей сути ссылочным и требующим разработки как минимум подзаконных актов практически по каждой статье» [8].

Данная система обеспечения морской безопасности (в морском порту должен обеспечиваться государственный надзор за соблюдением условий в области торгового мореплавания, транспортной безопасности, охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, карантина растений, охраны труда и безопасности гидротехнических сооружений морских портов) требует совершенствования, в настоящее время нет надлежащего нормативного закрепления транспортной (морской) безопасности, особенно в морских портах РФ [9, с. 10-14].

В настоящий момент к отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) в морском порту, проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей,

осуществляющих деятельность в морском порту, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" с учетом особенностей организации и проведения проверок указанных лиц, установленных законодательством Российской Федерации [14,276]. Необходимо разграничение зон ответственности Ространснадзора и капитана морского порта. Функции государства, связанные с обеспечением морской безопасности в морском порту связана теперь с деятельностью начальника администрации морского порта (капитан морского порта), а также возлагается на службу морской безопасности и комиссии по морской безопасности [6].

В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2012 г. N 93-ФЗ в часть 3 статьи 8.1 Федерального закона N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" внесены изменения, в соответствии с которыми: содержание, средства и методы контроля, порядок его осуществления в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации в морском порту устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. [14, 276] Время работы пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации в морском порту устанавливается с учетом потребностей транспортных организаций и иных осуществляющих деятельность в морском порту хозяйствующих субъектов. Морские порты должны быть оснащены современными инновационными инженерно-техническими средствами обеспечения охраны и транспортной безопасности [5]. Требуется блокировать акты незаконного вмешательства в его деятельность, так и акты террористического или техногенного характера. Необходимо создание системы транспортной безопасности, под которой понимается «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз и негативных воздействий, связанных с морским судоходством, состоянием защищенности объектов морской транспортной инфраструктуры и морских судов от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической и пиратской направленности, а также угроз природного и техногенного характера» [11,342].

Исключение морского порта из Реестра морских портов Российской Федерации осуществляется на основании решения Правительства Российской Федерации о закрытии морского порта для оказания услуг не ранее чем через год со дня принятия такого решения. Капитан морского порта является должностным лицом, возглавляет службу капитана

морского порта, входящую в состав администрации морских портов, непосредственно подчиняется федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского транспорта, и действует на основании положения о капитане морского порта, утвержденного федеральным органом исполнительной власти в области транспорта. Функции капитана морского порта осуществляются капитаном морского порта или по его поручению должностными лицами службы капитана морского порта [7]. Капитан морского порта издает акты ненормативного характера, подлежащие исполнению капитанами судов и лицами, которые находятся и (или) осуществляют деятельность в морском порту и которым указанные акты адресованы. [3]. Ни одна сфера жизни цивилизованного государства не может эффективно функционировать без развитой информационной инфраструктуры. [11,341].

Администрация морских портов создается в отношении двух и более морских портов в Российской Федерации в форме федерального государственного бюджетного учреждения и действует в соответствии с положением об администрации морских портов, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области транспорта. Контроль за выполнением мероприятий, связанных с защитой судов и персонала морских портов в пределах акватории торговых портов возлагается именно на администрацию морского порта. Перечень морских портов, входящих в соответствующую администрацию морских портов, утверждается федеральным органом исполнительной власти в области транспорта. Капитану морского порта «в настоящее время вменены только контрольные функции. Отсутствие вмененных капитану морского порта надзорных функций говорит об узости и неполноте портового контроля в настоящее время» [12,444].

Руководитель администрации морских портов не вправе вмешиваться в деятельность капитана морского порта и должностных лиц службы капитана морского порта при осуществлении ими функций капитана морского порта. В статье 80 КТМ указывается, что «капитан морского порта имеет право отказать в выдаче разрешения на выход судна из морского порта в случае угрозы «причинения ущерба морской среде», однако в данном случае не стоило бы забывать о главном – населении, прибрежной полосе и пр.» [10].

С.Н. Дмитриев называет капитана морского флота «службой трех господ». Так как он «назначается на должность и освобождается от должности Росморречфлотом, важнейшая функция которого, состоит в «оказании государственных услуг и управлении государственным имуществом», но контролируется Ространснадзором: «Федеральная служба по надзору в сфере транспорта обеспечивает контроль

деятельности капитанов портов по осуществлению ими контроля и надзора за обеспечением судоходства и порядка в порту». Куда там транспортной прокуратуре! Нелепость ситуации здесь отражается не только в тавтологичности данной формулировки, но и содержании функции (контроль контроля)». Далее С.Н. Дмитриев указывает, что исходя из закона Ространснадзор «обеспечивает организационно-методическое сопровождение и контроль деятельности капитанов портов» и может быть привлечен к ответственности Федеральным агентством морского и речного транспорта и самостоятельно и по представлению Минтранса, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта [10]. Трудно не согласиться с автором, что это «перлы», которые нужно было отменить, поскольку превращает администрацию морского порта (АМП) в аморфное образование. Налицо – отсутствие реального разделения функций хозяйственно-распорядительных и надзорных.

Если в границах акватории морского порта или на подходах к нему сформированы «рыбопромысловые участки, обязательные постановления в морском порту согласовываются с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства». Очевидно, что без реального дистанцирования от Росморречфлота и без действенных территориальных представительств Ространснадзор не будет способен эффективно выполнить свои функции в отношении морских портов, которые объективно являются традиционными центрами тяготения всевозможной аварийности и правовых инцидентов.» [10]. С.Н.Дмитриев предлагает формировать данные органы на базе служб капитана морского порта, что «создаст условия для законодательного и практического закрепления государственных контрольно-надзорных функций без местнических и конъюнктурных искажений поможет преодолеть множественные проявления отраслевого нормирования в сфере обеспечения безопасности мореплавания и межведомственные нестыковки, которые практически повсеместно используются недобросовестными судовладельцами и другими субъектами транспортной деятельности» [10]. Необходимо хозяйственные функции передать в порту и акватории портовому менеджменту, а государственные функции в сфере морского судоходства закрепить за администрациями морских портов, ликвидировав посредствующие звенья (Росморпорт). Необходимо также создание реального органа управления, не подчиненного Росморречфлоту [10].

Нерешенной проблемой является нечеткое распределение полномочий между ведомствами в сфере функционирования морского порта. «Решения проблем функционирования любого крупного морского порта у нас традиционно относят к разряду политических и пока еще далеки от потребностей реальной экономики, хотя на первый взгляд федеральные

органы исполнительной власти принимают во внимание социальную роль и мультипликативное действие данных объектов» [9, 10-14].

Еще одна проблема несогласованности функций управления в морском порту состоит в том, что должностные лица федеральных органов и органов исполнительной власти субъектов, находящиеся в порту, должны согласовывать свои действия с капитаном морского порта только тогда, когда действия этих органов затрагивают компетенцию капитана. Но при этом, «не имея необходимых полномочий, средств и сил, капитан должен выполнять функции руководителя пункта пропуска через границу, причем в условиях практически полного бездействия Федерального агентства по обустройству Государственной границы РФ» [4]. Остаются и нерешенными проблемы правового регулирования грузооборота в морских портах России. Сложными остаются проблемы водного и земельного регулирования, соблюдения экологических норм. Необходимо преодолевать дублирование функций органов, ответственных за регулирование деятельности в морском порту, требуется надлежащее разграничение полномочий.

Особое внимание в настоящее время необходимо уделять вопросам, связанным с реализацией законодательства о морских портах, необходимо надлежащим образом регламентировать услуги по перевалке грузов в морском порту, правила оказания услуг по обслуживанию судов в морском порту. Совершенствование нормативной базы является важной задачей по преодолению пробелов в правовом обеспечении деятельности морских портов. Необходимо, например, совершенствовать правовую базу арендных отношений в морских портах, порядок сдачи в аренду федерального имущества, в том числе, по результатам конкурса или аукциона. Требуется совершенствование государственной тарифной политики. «Реализация задач использования потенциала морских и иных акваторий осуществляется при постоянном обогащении нормативно-правовых основ: федеральные и субъектов РФ законы, указы Президента страны, постановления Правительства РФ, концептуально-доктринальные и другие документы, регламентирующие и обеспечивающие развитие этой деятельности» [15, 288].

Все эти задачи необходимо решать, чтобы деятельность в морских портах была прозрачной, лишённой избыточного вмешательства сторонних и криминальных структур. Необходимо преодолеть избыточное дублирование функций различных органов власти в морском порту, оптимизировать всю систему управления морскими портами. Также серьёзную проблему представляет вопрос разграничения морских пространств с сопредельными государствами, в том числе, с учетом закрепления внешней границы континентального шельфа. В настоящее время только по двум морям эта проблема решена подписанием

соответствующих соглашений по разграничению морских пространств, по двум решена условно. [16,321].

В отношении остальных морей (а их более пяти) ведутся переговоры.

В целом проблематика комплексного развития морской деятельности и корректного использования природных ресурсов чрезвычайно актуальна в настоящее время. На сегодняшний день проблема МПП находит поддержку в Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минрегионе России, других федеральных органах исполнительной власти. [17,431].

Эффективное решение задач, связанных с развитием морской деятельности может быть связано с морским пространственным планированием (МПП) как пространственным отображением этих программ. Можно сказать, что МПП представляет собой аналог схем территориального планирования для акваторий (своего рода схемы акваториального или бассейнового планирования). [17,431].

Проблема комплексного развития морской деятельности полностью соответствует приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации, определенным Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Морская доктрина РФ на период до 2020 г. (Утв. Указом Президента РФ от 27.07.2001 №1387) // Сб. док-тов МО РФ и ВМФ, изд. ГУНиО МО РФ. Спб, 2002.
2. См.: ст. 76, 79 Кодекс торгового мореплавания РФ // Консультант Плюс
3. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. №261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// СЗ РФ. 2007.№ 46. Ст. 5557; 2008. №29. Ст. 3418.
4. Распоряжение Правительства «Об утверждении Транспортной стратегии РФ на период до 2030 г.» от 22 ноября 2008 г. № 1734-з
5. Приказ Минтранса России от 29.04.1999 №24 «О совершенствовании деятельности морских администраций портов // Консультант Плюс
6. Приказ Минтранса РФ от 19.12. 2006 № 156 «Об утверждении Положения о капитане морского порта».
7. Нормативно-правовое обеспечение экологической безопасности при проектировании и строительстве морских портов в Азово-черноморском бассейне». Н.Н. Мальцева, И.М. Потравный // Консультант Плюс

8. Дмитриев С.Н. Проблемы организации государственного контроля и надзора в морских портах // Транспортное право. 2009, № 4. С. 10-
9. Дмитриев С.Н. Основные направления совершенствования Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации // Консультант Плюс
10. Скрынник А.М. Административный контроль и надзор за обеспечением транспортной (морской) безопасности в морских портах // Консультант Плюс
11. Мишина Л.А. Морская информационная инфраструктура – необходимый инструмент инновационного развития морских акваторий // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон. Материалы XI Международной научной конференции. Часть 2. Москва 2015.стр 341-347.
12. Шоханова Ю.Б., Мишина Л.А. Правовое регулирование морских портов в российском законодательстве // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон. Материалы XI Международной научной конференции. Часть 2. Москва 2015.стр439-445
13. Мишина Л.А. , Макарова О.В. Некоторые аспекты состояния правового регулирования природных ресурсов морских акваторий и прибрежных зон. // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон. Материалы XI Международной научной конференции. Часть 2. Москва 2015.стр.348-354
14. Зейналова Л.М., Правкин С.А. Особенности государственного регулирования деятельности морских портов в Российской Федерации. // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон. Материалы XI Международной научной конференции. Часть 2. Москва 2015.
15. Комарова А.И. Правоприменительная практика использования потенциала природных ресурсов морских и других акваторий России: проблемы и пути их решения – методологический аспект// Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон. Материалы XI Международной научной конференции. Часть 2. Москва 2015.
16. Мишина Л.А., Турчанинова А.В. Основные аспекты правового регулирования и использования природных ресурсов морских акваторий, их современные проблемы в российском законодательстве. // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон. Материалы XI

Международной научной конференции. Часть 2. Москва 2015.стр.319-331

17. Шоханова Ю.Б., Мишина Л.А. Совершенствования российского законодательства природных ресурсов морских акваторий. // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон. Материалы XI Международной научной конференции. Часть 2. Москва 2015.стр.429-438

Pravkin S. A.

**OPTIMIZATION OF LEGAL REGULATION OF SEAPORTS
MANAGEMENT**

Witte Moscow University

This article examines the regulation of sea ports in Russia, analyzes the content of the legislation and measures to improve port management, the role of the state in these activities.

Keywords: sea port, state regulation, the sea port infrastructure, operators of marine terminals required resolution in the seaport, the state, law.