



# ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

А.М. Скрынник

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ИНСПЕКЦИИ И ИНСПЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОРТОВОГО КОНТРОЛЯ

В связи с принятием в 2011 г. ФЗ-242 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которым внесены существенные изменения в порядок осуществления государственного контроля (надзора) в сфере торгового мореплавания, особого рассмотрения требует исследование института государственного портового контроля.

Важность данного вопроса не отрицается никем из теоретиков и практиков, связывается с изначально противоположных потребностей и интересов сторон — государства, с одной стороны, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — как хозяйствующих субъектов, с другой, на территории и акватории морского порта. Государство, признавая наличие и значимость указанных обстоятельств, принимает нормативные правовые акты, регулирующие разнообразные экономические отношения в морском порту. Однако, очевидно, также, что сами по себе нормативные правовые акты действовать не могут, и это приводит к созданию на законодательном уровне как механизмов *контрольно-надзорной деятельности* за исполнением и соблюдением международных договоров РФ и российских нормативных правовых актов, так и мер ответственности за их нарушение. Ключевым звеном взаимоотношений между государством и хозяйствующим субъектом за исполнением и соблюдением международных договоров РФ и российских нормативных правовых актов в морских портах выступает уполномоченное государством должностное лицо — капитан морско-

го порта (далее, КМП) — начальник администрации морского порта.

Вмененные ему полномочия КМП осуществляет через инспекцию государственного портового контроля (далее, ИГПК). В структуре ИГПК создаются должности *инспекторов (иные уполномоченные должностные лица)*.

В этимологическом значении слово «*инспектор*» означает звание, присваиваемое по должности надзирателю чего-либо, смотрителю, наблюдателю, блюстителю над чем<sup>1</sup>. *Инспектор* — это *должностное лицо*, занятое инспектированием, т.е. осуществлением контроля за исполнением установленных правил, надзора за исполнением международных договоров и национальных нормативных правовых актов подконтрольными (поднадзорными) органами и лицами. Как правило, инспекционная деятельность носит межведомственный характер.

Толковый коммерческо-транспортный словарь дает определение:

1) «*инспекция*» — система надзора и контроля над правильностью действий подведомственных органов и лиц; 2) «*государственная инспекция*» — специальные органы государственного управления, ведущие контроль и надзор за соблюдением установленных государством соответствующих правил; 3) «*органы надзора*» — транспортная инспекция, санитарная инспекция и др.

В Транспортной стратегии РФ на период до 2030 г. указывается на то, что создание рынка конку-

<sup>1</sup> См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: иллюстрированное издание. — М., 2011. — С. 393.

рентоспособных транспортных услуг предполагает развитие нормативно-правовой базы в сфере оказания транспортных услуг (*безопасность*, экологичность, качество транспортных услуг, *развитие методов государственного регулирования рынка*). При этом важнейшее значение для регулирования имеет создание эффективной обратной связи в виде системы контроля и надзора. Значимую роль в реализации транспортной стратегии играет повышение управляемости и контролируемости развития транспорта за счет повышения эффективности методов государственного регулирования и управления, развития механизмов проектного управления.

Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг. предусмотрено дальнейшее совершенствование всей системы государственного контроля и надзора. В ней указывается, что необходимо детализировать законодательство РФ о порядке осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в части установления перечня всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах, в соответствии с которым такие виды государственного (муниципального) контроля и надзора осуществляются. Для каждого вида государственного контроля (надзора) должны быть разработаны и утверждены положения об осуществлении соответствующего вида контроля и надзора.

Морской порт — сложный организм со всем многообразием присущих ему жизненных проявлений, место средоточия разнообразных функций человечества и общественных отношений.

Морские порты с древних времен и до наших дней являются крупными посредниками в международной хозяйственной деятельности. В морском порту сосредоточены интересы, как государства, так и бизнеса. Строительство новых и эксплуатация существующих морских портов оказывает огромное влияние на экономическое развитие конкретного города, региона и государства в целом.

ФЗ-81, 1999 г. — Кодекс торгового мореплавания РФ морской порт (торговый) России определяется как комплексное транспортное предприятие, обладающее морской (акваторией) и сухопутной территорией, находящийся под суверенитетом прибрежного государства, служащее для загрузки и разгрузки судов, участвующих во внешней и внутренней торговле, посадки и высадки пассажиров, а также осуществляющее определенный контроль за безопасностью мореплавания и надзор за соблюдением международных соглашений по торговому мореплаванию.

В настоящее время деятельность морских портов России регулируется ФЗ-271, 2007 г., КТМ РФ, другими нормативными правовыми актами. Деятельность капитана морского порта (далее, КМП) регламентируется: ст.ст. 9, 74-79 КТМ РФ; ст. ст. 8, 8.1, 10 ФЗ-271, 2007 г. и Положением о капитане морского порта 2006 г., утвержденным приказом Министра транспорта РФ от 19 декабря 2006 г. № 156. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта обеспечивает организационно-методическое сопровождение и контроль деятельности капитанов морских портов по осуществлению ими контроля и надзора за обеспечением безопасности судоходства и порядка в порту.

В соответствии с КТМ РФ, КМП наделен следующими полномочиями по контролю в морском порту (ст.ст. 76, 79 КТМ РФ): контроль за соблюдением международных договоров и национального законодательства РФ о торговом мореплавании; контроль за соблюдением требований, касающихся порядка захода судов в порт и выхода их из порта; контроль за деятельностью лоцманской службы и системой управления движением судов; контроль за ледокольной проводкой судов на подходах к порту и в пределах акватории порта; контроль за судами.

В соответствии с Положением о капитане морского порта 2006 г. КМП осуществляет (ст. 13): контроль за соблюдением требований, касающихся порядка захода судов в морской порт и выхода их из морского порта; контроль за соблюдением в морском порту международных договоров РФ, относящихся к торговому мореплаванию, и законодательства РФ о торговом мореплавании, распоряжений капитана морского порта, принятие мер к предупреждению и пресечению их нарушений; процедуры контроля иностранных судов в морском порту, установленные международными договорами РФ, относящимися к торговому мореплаванию; взаимодействие и обмен информацией с другими морскими портами по выполнению процедур контроля иностранных судов в морском порту, установленных международными договорами РФ, относящимися к торговому мореплаванию; обеспечение информационного обмена с информационными центрами по контролю российских и иностранных судов; осмотры и контрольные осмотры судов, находящихся в морском порту, включая проверку судовых документов, дипломов и подтверждений к дипломам, квалификационных и специальных свидетельств членов экипажей судов, льготных разрешений лиц командного состава судов, а также их соответствия фактическому состоянию судов и их экипажей; контроль за соответ-

ствием загрузки судна правилам погрузки и перевозки грузов; контроль за деятельностью лоцманской службы в морском порту; контроль за ледокольной проводкой судов на подходах к морскому порту и в пределах его акватории.

Пунктом 4 ст. 79 ФЗ-141, 2011 г. «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» установлено, что *порядок осуществления государственного портового контроля за судами, находящимися в морском порту, за судами, выходящими в море, и ведение централизованного учета такого контроля утверждается федеральным органом исполнительной власти в сфере транспорта* (Минтранс России).

В соответствии с п. 2 ст. 74 КТМ и Положением о капитане морского порта, 2006 г., КМП является должностным лицом, выполняющим функции по обеспечению безопасности мореплавания и порядка в морском порту, предусмотренные КТМ РФ и иными федеральными законами, и осуществляет их в пределах предоставленных полномочий. Свои полномочия в сфере контроля за безопасностью мореплавания и порядка в морском порту КМП осуществляет прямо или непосредственно через создаваемую, утверждаемую и возглавляемую им «Инспекцию государственного портового контроля (далее, ИГПК)».

Порядок осуществления государственного портового контроля за судами, находящимися в морском порту, за судами, выходящими в море, ведение централизованного учета такого контроля, а так же организация государственного портового контроля в настоящее время осуществляется в соответствии с приказом Минтранса РФ №140, 2009 г. «Об утверждении Общих правил плавания и стоянки судов в морских портах Российской Федерации и на подходах к ним». Пункты 59 и 61 приказа Минтранса, определяется, что контрольный осмотр судна проводится капитаном морского порта либо уполномоченным им должностным лицом. Пунктом 62 приказа установлено, что по результатам осмотра судна или контрольного осмотра судна капитаном морского порта либо уполномоченным им должностным лицом составляется отчет.

Исходя из вмененных КМП (ИГПК) функций можно выделить общий и специальный статус, которым наделены инспекторы государственного портового контроля (должностные лица ИГПК).

**1. Общий статус.** Инспектор государственного портового контроля (должностное лицо ИГПК) обладает *общим статусом работника государственного*

*учреждения*, определяемого нормативными правовыми актами и, прежде всего Трудовым кодексом РФ, указами Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, регулирующих трудовые отношения. Как уполномоченных федеральных органов государственной власти, наделенных контрольно-надзорными функциями — КТМ РФ (через КМП).

Хотелось бы также отметить, что инспектор государственного портового контроля в соответствии с п. 2 ст. 6 Конституции РФ является в первую очередь индивидуальным субъектом административного права — гражданином, и соответственно, обладает общим административно-правовым статусом гражданина РФ.

*Правовой статус работника государственного учреждения* — это статус государственного человека, действующего от имени и по поручению государства, стоящего на страже интересов государства и высших социальных ценностей общества, несущего ответственность за свои решения перед государством и обществом. Его статус определяется множеством различного рода атрибутов, параметров и показателей, прежде всего характером власти и формой государства, статусом государственного учреждения. В этом смысле *работник государственного учреждения* является лицом, органически интегрированным в систему государственно-служебных отношений, урегулированных нормами конституционного, административного, финансового и иных публичных отраслей права.

*Правовой статус работников государственных учреждений в общем виде* характеризуется тем, что:

а) их права и обязанности устанавливаются, как правило, в пределах компетенции органов, в которых они исполняют трудовые отношения, закрепленные трудовым договором;

б) деятельность *работников государственных учреждений* подчинена осуществлению задач, возложенных на соответствующий орган, и носит официально-представительный характер;

в) служебные права и обязанности *работников государственных учреждений* обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться ими в интересах государства, а обязанности — правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить;

г) осуществление *работником государственного учреждения* трудовых прав и обязанностей гарантируется и поддерживается законодательством;

д) они имеют право на продвижение по службе, то есть на служебную карьеру. Порядок и условия реализации этого права устанавливаются законами и подзаконными нормативными актами;

е) для них предусмотрены определенные льготы, а также ответственность за совершенные ими правонарушения.

В целом содержание правового положения *работников государственного учреждения* характеризуется их:

а) общегражданскими правами и обязанностями;

б) обязанностями и правами по занимаемой должности.

Общегражданские права и обязанности *работников государственных учреждений* такие же, что и других граждан. *Работники государственного учреждения* пользуются всеми правами и свободами, а также несут обязанности перед обществом, наравне со всеми гражданами.

*Служебный статус* (служебные обязанности и права) предоставляются всем *работникам (служащим) государственных учреждений* для успешного осуществления служебной деятельности по замещаемой должности. Служебные обязанности и права можно разделить на *общие* присущие всем *работникам государственного учреждения* и *специальные*, обладание которыми связано с конкретным учреждением и конкретными видами работы (службы).

**II. Специальный статус.** В системе контрольно-надзорной деятельности в сфере торгового мореплавания можно выделить также *специальные обязанности и права (особый служебный статус)*, которыми обладают *работники государственного учреждения — Администрация морского порта, государственные инспекторы портового контроля*, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность в системе государственной управленческой деятельности, и лица к ним приравненные (капитан морского порта и некоторые его заместители).

В первую очередь, в силу отсутствия *должного контроля со стороны государства флага*, предусмотренного ст.ст. 94 и 217 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., государства, наиболее обеспокоенные обеспечением безопасности мореплавания и защиты морской среды, заключили региональные соглашения по *контролю со стороны государства порта* — Парижский (1982 г.), Токийский (1993 г.) и Черноморский меморандум (2000 г.) и др. Россия является участницей этих региональных соглашений. Соответственно, инспекторы государственного портового контроля (капитаны морских портов) России осуществляют

*международный контроль* за соблюдением морскими судами, посещающими морские порты, международных конвенций, в рамках Парижского, Токийского и Черноморского меморандумов.

*Специальные обязанности и права*, которыми обладают *работники государственного учреждения — государственные инспекторы портового контроля*, осуществляющие контрольную деятельность, закреплены так же в Уставе о дисциплине работников морского транспорта, утвержденного постановлением Правительства РФ от 23.05.2000 г. № 395. Статьей 7 Устава о дисциплине работников морского транспорта определено, что работники морского транспорта, для которых установлено ношение форменной одежды и знаков различия, при исполнении трудовых обязанностей должны быть одеты по форме. Ношение форменной одежды и знаков различия на ней для работников морского транспорта установлено приказом ММФ СССР № 148, 1983 г. «О форменной одежде и знаках различия работников морского транспорта» (с изм. внесенными приказом директора Департамента морского транспорта РСФСР от 10.08.1992 г. № 51).

*Административно-правовой статус государственных инспекторов* выражается в том, что *требования инспекторов государственного портового контроля в пределах их полномочий (полномочий капитана морского порта)*, предъявленные в связи с проведением инспекционных проверок, *являются обязательными для исполнения юридическим и физическими лицами*.

Инспектор государственного портового контроля при осуществлении контрольных и надзорных функций руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами РФ, актами Министерства транспорта РФ, Федерального агентства морского и речного транспорта, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, и другими установленными актами, а также Руководством по организации и осуществлению контроля судов в морском порту.

Должностное лицо ИГПК подчиняется капитану морского порта, назначается на должность и освобождается им от должности по представлению заместителя капитана порта.

Полномочия должностного лица ИГПК морского порта распространяются на акваторию и территорию соответствующего морского порта.

*При проведении мероприятий по контролю* должностное лицо ИГПК *не вправе*:

- проверять выполнение требований, не относящихся к компетенции капитана морского порта;
- требовать представление документов, информации, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки;
- распространять информацию, охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю (надзору), за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;
- превышать установленные сроки проведения мероприятий по контролю (надзору);
- проводить проверку при отсутствии оснований для ее проверки;
- нарушать сроки проведения проверки;
- проводить проверку без распоряжения (приказа) капитана морского порта (заместителя капитана).

Как правильно было указано С.М. Зыряновым, административно-надзорные полномочия входят в компетенцию должности государственного инспектора, статус которого определяется совокупностью факторов, придающих ему *специальный характер*: властность, принудительность, направленность вовне, к неподчиненным субъектам — гражданам и организациям<sup>2</sup>.

*С учетом проведенного исследования можно сделать краткий вывод о том, что в настоящее время должностные лица ИГПК при осуществлении функций по контролю в сфере торгового мореплавания обладают общим и специальным статусом работников государственных учреждений, специальным статусом работников государственных учреждений по осуществлению государственного контроля, а так же специальным статусом по осуществлению международного контроля государством порта и государством флага (международный контроль в рамках Токийского, Парижского и Черноморского меморандумов).*

Следует иметь в виду, что в соответствии с изменениями, внесенными ФЗ-195, 2010 г. «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» инспекторы государственного портового контроля (капитаны морских портов, их заместители, начальники смен, старшие капитаны, капитаны портового надзора, капитаны судов) исключены из перечня должностных лиц, уполномоченных на составление администра-

тивных протоколов и привлечения виновных лиц к административной ответственности (ранее, ст. 23.38 Органы морского транспорта). Т.е. в настоящее время инспекторы государственного портового контроля (капитаны морских портов) не являются субъектами административной юрисдикции, в то же время осуществляют административные функции, как по контролю, так и надзору (де-факто).

Данное направление контроля (надзора) в настоящее время представляет самостоятельную ветвь транспортного надзора и соответственно требует совершенствования, реорганизации и реструктуризации, что должно положительно отразиться на эффективности и результативности государственного портового контроля за обеспечением безопасности мореплавания и порядка в порту, в части, и общей государственной контрольно-надзорной деятельности, на морском транспорте, в целом.

Государственный портовый контроль, в том числе в сфере обеспечения транспортной (морской) безопасности, представляет собой один из видов государственного (административного) контроля, однако действие положений, закрепленных в ФЗ-294, 2008 г. и КоРФ об АП в силу специфики общественных отношений, возникающих в морских торговых портах, подчиненности капитана морского порта — начальника Администрации морского порта Федеральному агентству морского и речного транспорта (не наделенного полномочиями по осуществлению контрольно-надзорной деятельности), на него не распространяются.

С момента создания единого надзорного органа на морском и внутреннем водном транспорте (госморречнадзор Ространснадзора) **система и структура государственного портового контроля, правовой статус инспекторов (должностных лиц) ИГПК до сих пор не получили четкого нормативно-правового определения и закрепления**. Отсутствие Административного регламента по осуществлению государственного портового контроля также негативно влияет на исполнение проверочных мероприятий и прямо или косвенно может определять подверженность должностных лиц, осуществляющих портовый контроль — коррупциогенности.

В Главе V КТМ РФ — Государственный портовый контроль, правовое определение и понятие «*инспектор государственного портового контроля*», не применяются.

С учетом выше изложенного, нами предлагается внести изменение в ч. 1 ст. 74 КТМ РФ и дополнить ст. 74 ч. 3 и 4.

<sup>2</sup> См.: Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф дис. ... д-ра. юрид. наук. — М., 2010.

1. Функции по организации и осуществлению государственного портового контроля в морском порту, возлагаются на капитана морского порта и возглавляемую им инспекцию государственного портового контроля.
2. Правовой статус инспекции и инспектора (иного должностного лица) непосредственно осуществляющего функции государственного портового контроля, устанавливается положением об инспекции государственного портового контроля, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в сфере транспорта.
3. Инспекция государственного портового контроля осуществляет деятельность в соответствии с международными договорами РФ, российскими нормативными правовыми актами, положением об инспекции и административным регламентом.

### Библиографический список:

1. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: иллюстрированное издание. — М.: Эксмо, 2011.
2. Современный толковый коммерческо-транспортный словарь. Книга 1. — СПб., 2002.
3. Руководство по организации и осуществлению контроля судов в морском порту «Большой порт Санкт-Петербург» / утвержден приказом ФГУ «АМП «БПСРб» от 17 июня 2010 г. № 82. [www.pasp.ru](http://www.pasp.ru)
4. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2010.

### References (transliteration):

1. Dal' V.I. Tolkovyy slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka: illyustrirovannoe izdanie. — M.: Eksmo, 2011.
2. Sovremennyy tolkovyy kommerchesko-transportnyy slovar'. Kniga 1. — SPb., 2002-368 s., str. 189, 352.
3. «Rukovodstvo po organizatsii i osushchestvleniyu kontrolya sudov v morskoy portu «Bol'shoy port Sankt-Peterburg», utverzhden prikazom FGU «AMP «BPSPb» ot 17 iyunya 2010 goda № 82. [www.pasp.ru](http://www.pasp.ru)
4. Zyryanov S.M. Administrativnyy nadzor organov ispolnitel'noy vlasti: Avtoref. diss. ... d-ra yurid. nauk, 2010. Moskovskiy universitet MVD Rossii.