

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ МОРСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В советской и российской правовой науке много внимания уделено объяснению природы различных административных проступков. Однако сущность всего массива, всей совокупности проступков в сфере морской безопасности ввиду ее специфичности и новизны осталась вне поля зрения исследователей. Эта совокупность – не случайный конгломерат, не механическая сумма отдельных административных проступков, а органическое целое, новое понятие. Даже самое пристальное и глубокое изучение природы отдельного административного проступка не в состоянии вскрыть тех закономерностей, которым подчиняется весь этот массив.

В юридической литературе уже обращалось внимание на качественную особенность совокупности административных проступков по сравнению с проступком единичным и было предложено обозначение этой совокупности термином «административная деликтность» [1]. Отмечая социальную природу административной деликтности, мы увидим, во-первых, что проступки – социально значимые деяния (морская безопасность как социально-экономическое явление будет рассмотрена ниже), они совершаются членами общества и направлены против сложившихся социальных отношений; во-вторых, административная деликтность представляет собой исторически изменчивое явление. Ее изменение, как нам представляется, является результатом одновременного действия двух факторов: первый – социально-экономические условия, обусловленные исторической обстановкой, и, как следствие, отношение законодателя к кругу деяний, объявляемых административными проступками. Особенно этот фактор оказывает влияние на структуру административной деликтности. Второй фактор – уголовная политика государства. Эти факторы действуют не только в отношении всей массы проступков, но и в отношении отдельных ее структурных частей.

Структура административной деликтности зависит в первую очередь от выбора критерия ее построения, т.е. от выбора оснований, группировочных признаков, позволяющих отграничивать одни явления от других. Группировка административных правоотношений привлекала внимание ученых и практиков в связи с кодификацией законодательства об административных правонарушениях. В административно-правовой литературе широко используется группировка деликтности в зависимости от отрасли хозяйствования. Так, различаются проступки в области промышленности, строительства, энергетики, транспорта. Необходимо отметить, что проступки на транспорте выделены в самостоятельную группу (гл. 11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Это связано с тем, что транспорт является важнейшей, специфичной отраслью экономики. Первостепенное значение для нормальной и безопасной деятельности транспорта имеет строжайшее соблюдение установленного правопорядка. В числе средств и приемов его обеспечивающих на морском транспорте должны быть

названы специфические формы регулирования организации в сфере безопасности морского судоходства и их взаимодействие с другими формами государственного регулирования, описанные в общем случае Кодексом торгового мореплавания РФ и издаваемыми в его развитие нормами и правилами [2].

Особенностью организации управления морским транспортом является ярко выраженная централизация в виде главенства Министерства транспорта РФ [3]. Для работников морского транспорта введена особая дисциплина, регулируемая уставами о дисциплине [4].

К специфическим средствам государственного управления морским транспортом относятся особые правовые обязанности граждан и организаций, попадающих в сферу деятельности транспорта, распространяющиеся в том числе и на тех, кто не находится в служебных отношениях с транспортными организациями. Значительная часть этих обязанностей обеспечивается административно-правовыми санкциями. Обязанности можно разделить на две группы. Подавляющее большинство составляют те из них, которые устанавливаются в сфере транспорта и в иных сферах государственного управления не встречаются (например, провоз в ручной клади, багаже предметов, запрещенных к перевозке). Вторая группа обязанностей и запретов устанавливается не только в области управления транспортом, а может быть введена и в иных отраслях и сферах управления, поскольку существуют общие запреты и правовые обязанности, предопределяемые потребностями существования и развития всего общества, а не отдельной его сферы либо отрасли. Но эти проступки не определяют качественную характеристику административной деликтности, равно как не определяют характеристику проступков в иных отраслях. Поэтому можно сказать, что административную деликтность на морском транспорте определяют проступки, посягающие на правопорядок в процессе управления и организации деятельности транспорта. Административная деликтность в сфере морской безопасности, будучи структурной частью административной деликтности на морском транспорте, обладает всеми ее признаками и подчинена ее общим закономерностям. И, поскольку административная деликтность представляет собой исторически изменчивое явление, такой же характер имеет административная деликтность на транспорте.

Необходимо отметить, что появление административной деликтности в сфере морской безопасности является закономерным явлением, отражающим историческую обстановку (в нашем случае как внутри страны, так и за рубежом), существующие социально-экономические условия, а также правовую политику государства.

Эти факторы оказывают определяющее воздействие на все показатели административной деликтности в сфере морской безопасности: состояние, структуру, динамику и географию. При этом отношение законо-

дателя к кругу тех деяний, которые он объявлял проступками на транспорте, с учетом современных реалий требуют корректировки и может быть выражено в принятии новой статьи (статей) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, наиболее специфично отражающей состав правонарушений в сфере морской безопасности.

Каждый исторический период развития нашей страны ставил перед транспортом свои задачи, в каждом историческом периоде складывалась своя социально-экономическая обстановка. Существенное изменение в состоянии административной деликтности в сфере морской безопасности произошло в результате создания федеральной системы защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания и учреждения ФГУ «Служба морской безопасности».

Административная деликтность морской безопасности является составной частью административной деликтности на морском транспорте, которая в свою очередь является частью административной деликтности на транспорте, соответственно и частью (составляющей) административной деликтности вообще. Вместе с тем, административная деликтность морской безопасности представляет собой относительно самостоятельное явление, в силу чего она должна быть вычленена из общей административной деликтности. Изменение геополитической ситуации и порядка позиционирования России в мировом сообществе выдвигает новые требования к транспорту как элементу социальной безопасности, причем особую значимость приобретает комплекс мер по усилению ее составляющей – морской безопасности, так как транспортная отрасль остро ощущает на себе последствия антиобщественных проявлений.

Необходимо отметить, что действующая государственная система защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, несовершенна и должна развиваться адекватно существующим угрозам и международным обязательствам России в этой области. Государственное управление и регулирование в области обеспечения морской безопасности, по нашему мнению, следует строить на следующих принципах:

- гарантирование государством функционирования и развития системы по обеспечению морской безопасности;

- распространение государственного контроля и надзора в сфере морской безопасности на владельцев транспортных средств, транспортных организаций, осуществляющих каботажные перевозки, в том числе речных судов и портов;

- обеспечение адекватности применяемых санкций (наказаний) степени общественной опасности нарушения норм и правил;

- наиболее эффективная координация действий (в том числе с участием общественных объединений и организаций) по обеспечению морской безопасности с формированием единых подходов к профессиональному отбору, подготовке и переподготовке работников морского транспорта и силовых структур.

Смысл и значение указанных положений заключается в том, что участие государства в обеспечении морской безопасности еще долгое время не будет избыточным, а сама эта функция не может быть полностью переложена на хозяйствующие субъекты. Не случайно развитие транспортной инфраструктуры морского флота необходимо определить как одну из наиболее значимых задач, подчеркнув при этом, что государство еще длительное время будет контролировать этот процесс и уделять большое внимание безопасности функционирования транспорта.

Исследование в работе в широком и узком смысле понятия «морская безопасность» дает основание считать, что она является частью транспортной безопасности. Вместе с тем в настоящее время нет законодательного определения вышеназванного термина. Впервые он приобрел юридическое значение 11 июня 2004 г. в качестве собирательного понятия, когда постановлением Правительства РФ № 274 «Вопросы Министерства транспорта РФ» «транспортная безопасность» была определена одним из основных вопросов, по которым Минтранс самостоятельно осуществляет нормативно-правовое регулирование, а также разрабатывает и вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства.

Представляется, что инициативы Минтранса РФ по законодательному закреплению понятия «морская безопасность» и «транспортная безопасность» были бы оправданы, поскольку в условиях интеграции всех видов транспорта в единую систему, структурирования органов управления транспортом и взаимодействия их с хозяйствующими субъектами должны интегрироваться и унифицироваться требования к обеспечению транспортной и морской безопасности, приводиться к единому пониманию соответствующая терминология и понятийный аппарат.

К сожалению, существует только научное определение понятия транспортной безопасности и подзаконное толкование морской безопасности. Думается, что законодателю пора устранить эти неточности.

Сегодня эти понятия должны наполниться новым содержанием, соответствующим имеющимся угрозам, отвечающим целям и задачам административной реформы, обновленной структуре и функциям органов управления транспортом.

Вместе с тем необходимо отметить, что реализация мер по обеспечению морской безопасности не может быть предметом заботы одних только органов управления транспортом. Среди проблем и вызовов, стоящих перед транспортной системой, практически нет ни одного, который мог бы рассматриваться как «внутренний вопрос» транспорта. Успешная реализация вышеназванных мер требует сотрудничества всех ветвей власти, бизнеса различных слоев общества. Необходимо свыкнуться с мыслью, что эта функция является универсальной и не может быть осуществлена только Службой морской безопасности, созданной в Минтрансе России. На это подразделение возлагается лишь организация выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в этой сфере деятельности, что само по себе немаловажно.

Центральным элементом системы морской безопасности является ее нормативно-правовая база, от того насколько четко будут закреплены и регламентированы в нормативно-правовых актах задачи, функции и полномочия субъектов и процедуры обеспечения морской безопасности, будут во многом зависеть результаты в сфере ее обеспечения.

Угрозы морской безопасности условно можно подразделить на природные, техногенные и социальные (главным образом, антиобщественные проявления). Действия различных субъектов по предупреждению, минимизации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на морском транспорте в основном урегулированы нормативно-правовыми актами разного уровня. Однако меры по предупреждению незаконного вмешательства в деятельность морского транспорта, а особенно в части морских судов, находящихся в плавании, определены в федеральном законодательстве в самых общих чертах.

Необходимо отметить, что в результате административно-правовой реформы было создано Министерство транспорта РФ, организационно объединившее в 2004 г. все виды транспорта и выработавшее единую государственную политику в сфере морской безопасности.

Научной основой обеспечения морской безопасности являются достигнутые и ожидаемые результаты научных исследований в области разработки концепций, законопроектов, подзаконных актов. Большое внимание прикладной науки должно быть уделено апробации системы мониторинга состояния морской безопасности, разработке методик категорирования и оценки потенциальной опасности от противоправно-

го воздействия. При взаимодействии научно-исследовательских учреждений правоохранительных органов необходимо обосновать целесообразность, а также выработать правовые основания досмотра грузов, грузообагажа и личного досмотра пассажиров на морском транспорте, а также исследовать другие актуальные прикладные правовые проблемы.

Ресурсная база системы морской безопасности включает в себя информационное, кадровое, материально-техническое и финансовое обеспечение этой деятельности. В части финансового обеспечения необходимо, чтобы государство выполняло свои обязанности в полном объеме. Предусмотренные действующими нормативно-правовыми актами источники бюджетного и внебюджетного финансирования программ и отдельных мероприятий должны выполняться в полном объеме и своевременно. Соответственно должны быть четко определены источники финансирования, несущие основную нагрузку.

Литература

1. Попов В.П. Сотрудничество государств в борьбе с международными уголовными преступлениями: Учеб. пособие. М., 1993. С.13.
2. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ // СЗ РФ. 1999. №18. Ст. 2207.
3. Об утверждении положения о Министерстве транспорта РФ: постановление Правительства РФ от 30.06. 2004 г. №395 // Российская газета. 2004. 2–8 авг.
4. Об утверждении Устава о дисциплине работников морского транспорта: постановление Правительства РФ от 23.05.2000 г. №395 // Российская газета. 2000. 1 июня.

Ростовский юридический институт МВД России

6 июня 2006 г.

© 2006 г. Г.Е. Гендлер, А.А. Паксюткин

ТИПОЛОГИЯ ФОРМ КОРРУПЦИИ

Классификация (типология) форм коррупции в широком смысле этого слова включает два взаимосвязанных и пересекающихся направления: типологию собственно форм и типологию видов коррупции. Каждое из направлений связано с определенными элементами рынка коррупционных услуг. Первое – с ценой услуг, второе – с субъектами рынка коррупционных услуг и соответствующими сегментами рынка коррупции. Вполне естественно, что типология форм коррупции в странах с развитой рыночной экономикой началась раньше, чем в других регионах мира. Наиболее заметными и плодотворными попытками разработать такую классификацию считаем научные публикации С. Роуз-Аккерман [1] и группы норвежских ученых, работавших под эгидой международных экономических организаций (Всемирного банка и др.) [2]. На основе их сопоставления с рядом исследований отечественного происхождения попытаемся уточнить предложенные варианты разработок. В основу типологии форм коррупции упомянутые авторы положили один и тот же критерий – особенности форм коррупционного дохода и способы его присво-

ения. Что касается различий, характеристики форм коррупции, то они заключаются в основном в неодинаковом наборе форм коррупции и в различном толковании соотношения элементов этих наборов. Начнем с разработки С. Роуз-Аккерман. Ее исследование приоритетно по срокам публикации. Оно стало достоянием научной общественности еще в 70-е гг. XX в. Содержание ее разработки (раздел «Коррупция как культурная проблема») выражено схематично под заголовком «Виды платежей, совершаемых клиентами или покупателями по принципу “ты – мне, я – тебе”» (таблица).

Платеж	Явный	Неявный
Хозяину	Стоимость (цена)	Подарок
Агенту	Взятка	Чайевые

Как видно из схемы, в перечне форм коррупционного платежа фигурируют следующие элементы: взятка (явный платеж агенту), стоимость (цена) (явный платеж хозяину), подарок (неявный платеж хозяину), чайевые (неявный платеж агенту). В дальнейшем автор