

Е. В. МИЛЯКИНА, А. А. РОССА

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ  
В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
ОБЪЕКТОВ МОРСКОГО ТРАНСПОРТА  
И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИХ ЗАЩИТЫ  
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

*МОНОГРАФИЯ*

Рецензенты:

*С. Г. Мотин*, кандидат юридических наук  
(ОРБ МВД России № 11);

*В. П. Кувалдин*, доктор юридических наук, профессор  
(Московский институт МВД России)

Авторы:

*Милякина Е. В.*: предисловие, § 1, 2, 3, 4 гл. 1; § 2, 3 гл. 2; приложение  
*Росса А. А.*: § 2, 3, 4 гл. 1; § 1, 2 гл. 2; заключение

**Милякина Е.В., Росса А.А.**

Государственные интересы в сфере функционирования объектов морского транспорта и обеспечение их защиты органами внутренних дел: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2007. – 208 с.

Анализируется состояние финансово-экономического, организационно-правового обеспечения деятельности морского транспорта. Определены основные направления координации усилий всех заинтересованных государственных органов по созданию условий для обеспечения безопасности морского транспорта как одной из составляющих экономической безопасности.

Для работников транспорта, научных работников, преподавателей, слушателей и курсантов образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования МВД России и других правоохранительных органов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических и экономических учебных заведений, сотрудников оперативных подразделений МВД России.

УДК 343.72

## *Глобализация*

Исторически сложилось, что развитие морского транспорта всегда имело для нашей страны эпохальное значение, определяя собой не только темп экономического роста, но и решение геополитических задач. Наибольшая часть мирового грузооборота по-прежнему приходится на основной, традиционный вид транспорта – морской<sup>1</sup>. Отсюда вытекает повышенный интерес российских и зарубежных политиков и крупного капитала к морскому транспорту России. Причем, при оценке сложившегося положения на отдельных объектах транспортной инфраструктуры, создается впечатление, что государство недостаточно владеет ситуацией в сфере морских перевозок.

Товарный оборот во внешнеэкономической сфере имеет абсолютную зависимость от транспортной инфраструктуры. На сегодняшний день, как и на ближайшую перспективу, основной объем грузоперевозок в области международной торговли приходится на морской транспорт (70-80 %).

В последние годы транспорт России все в большей степени выступает в качестве одного из факторов, ограничивающих развитие внешнеэкономических связей страны, хотя транспортная система России являлась одной из крупнейших в мире<sup>2</sup>. В то же время мощный потенциал России, занимающей более 30 % территории Евразийского континента и имеющей развитую транспортную систему, используется слабо. Более того, сегодня обсуждается ряд крупных международных транспортных проектов, предусматривающих транспортные связи в обход территории России, реализация которых может нанести ущерб ее экономическим и политическим интересам.

Ситуация в портах определяет экономическую обстановку не только самого портового региона, но и других регионов, поддерживающих хозяйственные связи посредством морского транспорта и

откуда перемещается транспортный грузопоток, так как от пропускной способности зависит экономическая эффективность перевозок и доходы лиц, занятых в указанных сферах.

Таким образом, бесперебойное функционирование морского транспорта обеспечивает не только экономическое распределение грузопотоков, участие России в системе международного разделения труда, но и стабильное поступление доходов в бюджеты различных уровней, занятость людских ресурсов. В этом аспекте показательно, что переработка 1 млн т грузов в среднем по российским портам приносит налогов в бюджет в сумме 64,9 млн руб., создает 3,3 млн руб. заработной платы и обеспечивает 48 рабочих мест.

Особая роль транспорта в экономике страны предопределяет необходимость повышенного внимания к управлению им со стороны государства. Его устойчивое и эффективное функционирование является неотъемлемым условием стабилизации, структурной перестройки и подъема экономики, обеспечения целостности, национальной безопасности и обороноспособности страны, улучшения условий и уровня жизни населения.

По данным правоохранительных органов, передел собственности на объектах морского транспорта продолжается. Поэтому здесь не редки такие явления, как физическая расправа и устранение влиятельных лиц, искусственное банкротство, заключение сделок с зарубежными партнерами в ущерб интересам государства, утечка капитала и многие другие негативные процессы.

Нельзя забывать, что вдоль всей береговой линии материковой части России, кроме крупных транспортных узлов, имеются множество бухт, оборудованных в последние годы под частные гавани, или модернизированные частные причалы, ранее заброшенные и поэтому нигде не учтенные. Через них, как через черные дыры, из страны осуществляется контрабандный вывоз биоресурсов и топлива.

Несмотря на то, что Правительством РФ предпринимались усилия по изменению сложившейся ситуации, заметных результатов не наблюдается. В силу отсутствия единой и скоординированной государственной стратегии в области функционирования морских портов с их мощной инфраструктурой они до настоящего времени так и не стали опорой промышленного и социального развития. Указанное обстоятельство приводит к нарастанию социальной напряженности в обществе и недоверию к государственным и властным институтам. При таком положении дел противодействие функционированию те-

<sup>1</sup> См.: Андрианов В. Морской транспорт России // Экономист. 2005. № 7. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Ежкин Л. Транспортная безопасность внешнеэкономического комплекса России // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 99.

невого сектора экономики превращается из ведомственной проблемы правоохранительных органов в одно из основных направлений решения общегосударственной задачи обеспечения экономической безопасности<sup>3</sup>.

В настоящей работе авторами предпринята попытка проанализировать состояние финансово-экономического, организационно-правового обеспечения деятельности морского транспорта и определить основные направления для координации усилий всех заинтересованных государственных органов по созданию условий для обеспечения безопасности морского транспорта как одной из составляющих экономической безопасности государства.

Авторы выражают свою признательность практическим работникам органов внутренних дел на транспорте за предоставленные материалы и консультации.

## Г л а в а I

### **СОСТОЯНИЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО И ОРГАНИЗАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ МОРСКОГО ТРАНСПОРТА**

---

#### **§ 1. Проблема обеспечения экономической безопасности и защиты государственных интересов в сфере морского транспорта**

В настоящее время проблема обеспечения экономической безопасности на различных уровнях функционирования социума – международном (глобальном и региональном), национальном – предприятий и личности активно изучается и разрабатывается в рамках различных научных отраслей<sup>1</sup>. В общем смысле слова под экономической безопасностью чаще всего понимают важнейшую качественную характеристику экономической системы, ее способность поддерживать нормальные условия жизнедеятельности общества, государства, населения страны, устойчивое обеспечение необходимыми ресурсами развития народного хозяйства. По мнению большинства исследователей, такой подход является недостаточным и ограниченным. В большинстве публикаций отмечается, что категория «экономическая безопасность» должна охватывать, помимо характеристики экономической системы, целый ряд параметров общественной и государственной деятельности, прежде всего, уровень эффективности государственного управления, его различных ветвей власти и их ин-

---

<sup>3</sup> См.: Гирько С.И. Обеспечение экономической безопасности в сфере потребительского рынка // Юридический консультант. 2003. № 3. С. 11.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Основы экономической безопасности (государство, регион, предприятие, личность) / Под ред. Е.А. Олейникова. М., 1997.

ституты и структур, в том числе судебной власти и ее структурных подразделений<sup>2</sup>.

Результаты этих исследований были реализованы в таком важном документе, как Концепция национальной безопасности Российской Федерации<sup>3</sup>, в которой значительное внимание уделено вопросам обеспечения экономической безопасности государства, общества и личности. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (в ред. от 7 марта 2005 г.) «О безопасности» конкретизировал, что безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства (ст. 4).

В последние годы предпринимаются попытки усилить роль государственного управления, поэтому резко актуализируется необходимость тщательного исследования и научного обоснования проблематики государственного управления, в том числе в области обеспечения экономической безопасности, определения роли различных институтов общества и государства, включая судебную систему<sup>4</sup>.

В Конституции РФ отражена значимость понятий: «безопасность государства» (ст. 13), «безопасность граждан» (п. 5 ст. 56), «общественная безопасность» (п. 1 ст. 72). Следует еще раз подчеркнуть, что в российском законодательстве определение безопасности впервые было закреплено именно этим Законом. Другие нормативные акты в соответствии со сферой своего регулирования представляют взаимосвязь с этим понятием: «обеспечение личной безопасности граждан, обеспечение общественной безопасности»<sup>5</sup>; «обеспечение экономи-

ческой безопасности»<sup>6</sup>; «военно-техническое обеспечение безопасности»<sup>7</sup>. Так, в соответствии со ст. 1 Закона № 2446-1 безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Состояние защищенности реализуется конкретным субъектом государственной власти, который «принимает меры», «защищает», «гарантирует», «обеспечивает», «осуществляет», «привлекает к ответственности» и др. Государство, таким образом, активно действует, а не пассивно наблюдает за «состоянием защищенности». Деятельность государства является основой обеспечения всех видов безопасности (политической, экономической, социальной и др.). Они не могут быть гарантированы вне этого. Ограниченные возможности государства (наличие материальных, денежных, человеческих ресурсов) рождают проблему оптимизации систем и структур безопасности при данном объеме ресурсов, которые могут быть выделены на обеспечение государственной безопасности<sup>8</sup>.

В видовом отношении экономическая безопасность делится по основным объектам, жизненно важные интересы которых должны быть защищены. Основными объектами экономической безопасности являются личность, общество и государство<sup>9</sup>.

Экономическая безопасность государства обеспечивается поддержанием экономического потенциала страны на уровне, минимально необходимом для обеспечения суверенитета и территориальной целостности государства, нормального функционирования системы государственного управления<sup>10</sup>. Исходя из этого мы согласны с теми авторами, которые считают, что первоосновой экономической безопасности государства является стабильное функционирование отраслей экономики и сфер хозяйственной активности<sup>11</sup>. Но этой за-

<sup>2</sup> См.: Петренко И.Н. Экономическая безопасность России: денежный фактор. М.: МаркетДС, 2002. Академическая серия. С. 108, 114, 125; Глазьев С.Ю. Политическая энциклопедия. М.: Мысль, 1999. Т. 1. С. 113; Загашвили В.С. Экономическая безопасность России. М.: Гардарики, 1997. С. 114; Паньков В. Экономическая безопасность // Интерлинк. 1992. № 3.

<sup>3</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24).

<sup>4</sup> См.: Тропин С.А. Экономическая безопасность России // Законодательство и экономика. 2004. № 5.

<sup>5</sup> Закон РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции». Ст. 2; Закон РФ от 24 сентября 1992 г. «О внутренних войсках МВД РФ». Ст. 2.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 24 февраля 1995 г. «О государственном регулировании внешнеэкономической деятельности». Ст. 1 // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3923.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 10 января 1996 г. «О внешней разведке». Ст. 5 // СЗ РФ. 1996. № 3.

<sup>8</sup> См.: Вишняков В.Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 9.

<sup>9</sup> См.: Корнилов М.Я. Экономическая безопасность России: основы теории и методологии исследования: Учеб. пособие. М.: РАГС, 2006. С. 24.

<sup>10</sup> См.: Корнилов М.Я. Указ. соч. С. 25.

<sup>11</sup> См.: Сенчагов В.К. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие. М.: Школа Российской академии наук, 2001.

дачей законодатели не ограничились. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации среди основных задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации были обозначены подъем экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса. Политика государства, согласно Концепции, предполагает введение определенных и обоснованных ограничений на передачу в эксплуатацию зарубежным компаниям транспортных и товаропроводящих сетей. Все это определяет необходимость разработки механизма решения поставленных задач обеспечения экономической безопасности, основанных на комплексном использовании экономико-правовых средств регулирования морского транспортного комплекса.

Обращает на себя внимание тот факт, что практически всеми авторами, исследовавшими экономическую безопасность, в качестве ее видов или составляющих элементов указываются: энергетическая безопасность, продовольственная безопасность, внешнеэкономическая безопасность, транспортная безопасность. Под транспортной безопасностью, в частности, понимается такое состояние защищенности транспортной системы страны, при котором обеспечивается устойчивое функционирование и развитие отрасли, полное и своевременное удовлетворение потребностей экономики и населения в перевозках в данный момент и на длительную перспективу<sup>12</sup>.

Не останавливаясь подробно на специфике прочих видов экономической безопасности, отметим общую для всех видов сущность. Это – защищенность жизненно важных интересов государства в указанных отраслях экономики и сферах хозяйственной активности от внутренних и внешних угроз.

Мы установили, что обеспечение экономической безопасности в той или иной сфере или отрасли определяется состоянием защищенности в них жизненно важных интересов личности, общества и государства. Решающая роль в достижении этого принадлежит государству, которое принимает на себя гарантированные Конституцией функции по обеспечению безопасности личности и общества. Вследствие этого защита интересов государства в различных сферах экономики является важнейшим условием обеспечения экономической

<sup>12</sup> См.: Кокорев И.Г., Степаненко Ю.В. Система транспортной безопасности – составная часть транспортной стратегии России // Проблемы совершенствования деятельности ОВД и ВВ в особых условиях. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 69.

безопасности. Для дальнейшего исследования необходимо определиться с такой составляющей этого условия, как понятие «жизненно важные интересы государства».

В толковом словаре В. Даля понятие «интерес» определяется как «выгода, корысть, прибыль»<sup>13</sup>. Учитывая латинское происхождение слова «интерес» (от лат. *interest* – имеет значение, важно), С.И. Ожегов определяет его как «нужды, потребности; желание вникнуть в суть, узнать, понять»<sup>14</sup>. В философском смысле трактовка понятия «интерес» приобретает элементы субъективизма: реальная причина действий, событий, свершений, стоящая за непосредственными побуждениями – потребностями, мотивами, помыслами, идеями и т.п. – участвующих в этих действиях индивидов, социальных групп, классов и государств<sup>15</sup>; причина действий индивидов, социальных общностей (класса, наций, профессиональной группы), определяющих их социальное поведение<sup>16</sup>; направленность субъекта на значимые для него объекты, связанные с удовлетворением потребностей, полезностью<sup>17</sup>, и т.д. Во всех определениях прослеживается общий смысл понятия «интерес» как категории, определяющей содержание любых действий людей. Правомерна постановка вопроса: Какие же интересы могут считаться жизненно важными?

Исходя из содержания базового закона «жизненно важные интересы» – совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможность прогрессивного развития личности, общества и государства<sup>18</sup>.

В отечественной литературе встречаются различные точки зрения на содержание понятия «государственные интересы». Некоторые авторы (С. Проскурин, С. Настасюк, Д. Фельдман, И. Прохоренко,

<sup>13</sup> Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Изд-во иностранных и национальных словарей, 1955. С. 47.

<sup>14</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1991. С. 252.

<sup>15</sup> См.: Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 213.

<sup>16</sup> См.: Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. М., 1986; 6-е изд., перераб. и доп. М., 1991. С. 168.

<sup>17</sup> См.: Осипов Г.В. Энциклопедический социологический словарь. М.: РАН, 1995. С. 242.

<sup>18</sup> См.: Закон РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности» // Ведомости РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

Э. Скакунов и др.)<sup>19</sup> рассматривают национальные интересы как государственные.

В соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества<sup>20</sup>. Нетрудно заметить, что в этом нормативно закреплённом определении в качестве составляющих элементов прослеживается перечень основных функций государства. Напрашивается вывод: жизненно важные интересы государства – это не что иное, как существенные условия успешной реализации им своих функций.

Наши умозаключения подтверждаются выводами, к которым пришли специалисты, изучавшие определение безопасности как «состояние защищённости». Отталкиваясь от смысла понятия «состояние», означающего «быть», «находиться», и оперируя такими конституционными терминами, как «принимает меры», «защищает», «гарантирует», «обеспечивает», «осуществляет», «привлекает к ответственности» и др., В.Г. Вишняков определяет «защищённость» как системные меры конкретных субъектов государственной власти. По его мнению, государство в этом направлении активно действует, а не пассивно наблюдает за «состоянием защищённости»<sup>21</sup>. И.Н. Глебов считает, что субъектом обеспечения безопасности является тот, кто может себя обезопасить<sup>22</sup>. «Основным субъектом обеспечения национальной безопасности является государство, осуществ-

ляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей»<sup>23</sup>. Законодательная власть от имени государства разрабатывает и вводит в действие систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере безопасности; высшие государственные органы определяют основные направления деятельности всех органов государственной власти и управления в этой области, формируют или преобразуют органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью, выделяют им соответствующие силы и средства<sup>24</sup>.

Следовательно, применительно к защите жизненно важных интересов государства как созданию условий для обеспечения экономической безопасности эта задача должна решаться путем реализации органами власти функций государственного регулирования и надзора за функционированием отраслей экономики и сфер хозяйственной активности.

Безопасность обеспечивается установлением и соблюдением правил поведения, в том числе в хозяйственной, экономической деятельности, устраняющих опасность возникновения угроз, наступления негативных последствий. Разработка правил поведения, методов и средств защиты, организационно-правового механизма практической реализации защитных мер – функции, которая выполняется специализированными органами исполнительной власти.

Анализ содержания деятельности по обеспечению безопасности невозможен без уточнения понятия «угроза», так как именно от «угроз» согласно Закону «О безопасности» осуществляется защита личности, общества и государства. Если исходить из содержания определения «безопасность», то различные деструктивные (в том числе и противоправные) действия, не затрагивающие непосредственно жизненно важные интересы личности, общества и государства, не относятся к категории «угроз» национальной безопасности. Одновременно Закон различает термины «реальная» и «потенциальная» угроза объектам безопасности, иными словами, различает вероятность нарушения условий безопасной реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства и реальные акты, конкретные действия, влекущие нанесение им значимого ущерба.

<sup>19</sup> См., напр.: Проскурин С.А. Баланс интересов государств – основа прочного мира, прогресса цивилизации // Основы политологии: Учеб. пособие. М.: РВСН, 1993. С. 363-367; Настасюк Н.П. Геополитические факторы возникновения и развития этнических конфликтов: Дис... канд. полит. наук. СПб., 1995. С. 30; Фельдман Д.М. Конфликты и стабильность в международных отношениях: Дис... д-ра полит. наук. М.: МГУ, 1992. С. 118; и др.

<sup>20</sup> См.: Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2. 10 янв. Ст. 170.

<sup>21</sup> См: Вишняков В.Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 9.

<sup>22</sup> См.: Глебов И.Н. Право национальной безопасности: Монография. М.: МЮИ МВД России, 1998. С. 44-47.

<sup>23</sup> Закон «О безопасности». Ст. 2.

<sup>24</sup> См.: Ашурбеков Т.А. Деятельность прокуратуры по обеспечению национальных государственных интересов России. М.: РАГС, 2005.

В научной литературе даются различные определения понятия «угроза». Угроза – это «запугивание, обещание причинить кому-нибудь неприятность, зло, возможная опасность»<sup>25</sup>. «Угроза – потенциальная возможность реализации опасности; возникает как результат действия отдельных факторов или их совокупности»<sup>26</sup>. Наиболее близким к юридической трактовке понятия «угроза» представляется энциклопедическое определение: «Угроза – высказанное в любой форме намерение нанести физический, материальный или иной вред общественным или личным интересам»<sup>27</sup>.

Среди различных угроз Концепция выделяет криминализацию общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности, просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и другие, являющиеся основными факторами, способствующими росту преступности, особенно ее организованных форм, а также коррупции.

В Указе Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» среди внутренних угроз экономической безопасности России также отмечается «криминализация экономики, рост коррупции и организованной преступности, ее проникновение в ключевые отрасли российской экономики...». Одной из таких отраслей является транспортный комплекс, в состав которого входит морской транспорт.

Угроза экономической безопасности включает в себя потенциальную возможность такого развития ситуации, при котором под влиянием внутренних или внешних факторов (или их совокупности) возникает опасность развала ключевых звеньев экономики, системы ее управления, ущерба национальному богатству, технологического отставания, подрыва финансово-кредитной и валютной систем, на-

<sup>25</sup> Яценко Н.Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. СПб., 1999. С. 443.

<sup>26</sup> Глобалистика: Энциклопедия. М., 2003. С. 1042.

<sup>27</sup> Большой энциклопедический словарь. С. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2000. С. 1242.

учного и социального регресса, дезинтеграции общества, невозможности обеспечения конституционных социальных прав и гарантий личности. Причем внутренние угрозы безопасности проистекают в первую очередь не от факторов, ослабляющих государство (политическая борьба, смена правительства и т.д.), а от факторов, ослабляющих гражданское общество (экономические и финансовые кризисы, межнациональные конфликты, рост преступности, снижение уровня и качества жизни населения)<sup>28</sup>.

Этимология слова «фактор»<sup>29</sup> и то значение, в котором оно употребляется различными авторами, позволяют нам рассматривать и отдельные факторы, и их совокупность в качестве катализатора угроз безопасности, подрывающих устойчивость социально-экономической системы<sup>30</sup>.

Из этого следует, что выявление факторов, влияние которых может спровоцировать возникновение угроз экономической безопасности, является одной из основных задач государственной стратегии обеспечения экономической безопасности РФ.

Создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов безопасности зависит от системы правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяющих основные направления деятельности органов государственной власти и управления, формирующих органы обеспечения безопасности и создающих механизм контроля и надзора за их деятельностью. Поэтому центральным элементом системы экономической безопасности является ее нормативно-правовая база. От того, насколько четко будут закреплены и регламентированы в нормативных правовых актах задачи, функции, полномочия субъектов и процедуры обеспечения безопасности, будет во многом зависеть конечный результат.

Не менее важным представляется рассмотрение экономической составляющей обеспечения безопасности, поскольку экономические

<sup>28</sup> См.: Илларионов С.И., Никулина О.В., Рукосуев Г.Н. Безопасность России. М.: Русская книга, 1999. С. 5.

<sup>29</sup> Движущая сила, причина какого-нибудь процесса, явления; существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе, явлении. (См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1991. С. 372).

<sup>30</sup> См.: Кирьянов А.Ю. Экономическая безопасность как особое направление обеспечения региональной безопасности в современном российском государстве // Адвокатская практика. 2006. № 1.

отношения и экономика в целом определяют развитие любого общества, любого государства. По мнению специалистов Академии экономической безопасности МВД России, категория «экономическая безопасность» должна охватывать, помимо характеристики экономической системы, целый ряд параметров общественной и государственной деятельности и представлять собой совокупность внутренних и внешних условий, благоприятствующих эффективному динамичному росту национальной экономики, ее способности удовлетворять потребности общества, государства, индивида, обеспечивать конкурентоспособность на внешних рынках, гарантировать от различного рода угроз и потерь<sup>31</sup>.

Общеизвестно, что государство является основой для обеспечения всех видов безопасности (политической, экономической, социальной и др.). В этой связи целесообразно также оценить уровень эффективности государственного управления, его различных ветвей, их институтов и структур. Основу государственной системы обеспечения безопасности составляют органы законодательной, исполнительной и судебной власти, так как они реализуют меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства. Это закреплено ст. 10. «Разграничение полномочий органов власти в системе безопасности»<sup>32</sup> Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности».

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1996 г. № 1569 «О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений)», одобренным Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608»<sup>33</sup>, на федеральные органы исполнительной власти возложена ответственность за разработку мер по предотвращению угроз экономической безопасности Российской Федерации. Исполнительная власть осуществляет непосредственное государственное управление во всех сферах функционирования государств, в том числе в сфере обеспечения национальной безопасности.

---

<sup>31</sup> См.: Архипов А., Городецкий А., Михайлов Б. Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения // Вопросы экономики. 1994. № 12.

<sup>32</sup> Российская газета. 1992. № 103. 6 мая.

<sup>33</sup> Российская газета. 1996. 15 янв.

В ст. 12 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 содержится перечень сил и средств обеспечения безопасности, среди которых названы и органы внутренних дел. В п. 4 приложения 1 к данному постановлению на МВД России распространены полномочия по выявлению и устранению причин, приводящих в России к криминализации общества и хозяйственной деятельности. При этом органы внутренних дел в силу специфики своих полномочий призваны играть в обеспечении безопасности государства одну из ведущих ролей. Так, ст. 1 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» установлено, что милиция в Российской Федерации – система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных данным Законом и другими федеральными законами<sup>34</sup>. Основными задачами милиции общественной безопасности являются обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений (ст. 9).

Эти положения конкретизированы в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», ст. 7 которого в качестве оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий определены ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической безопасности Российской Федерации<sup>35</sup>.

Учитывая роль транспорта в экономике Российской Федерации, вопрос его эффективного функционирования выходит на уровень составляющей национальной безопасности страны. Подчеркивая это обстоятельство, Н.В. Семенов отмечает, что в настоящее время рядом представителей научной общественности обосновывается понятие «транспортная безопасность», которое пока еще не нашло закреп-

---

<sup>34</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. 22 апр. Ст. 503.

<sup>35</sup> См.: Российская газета. 1995. 18 авг.

пления в нормативных правовых актах<sup>36</sup>. Тем не менее эта проблема обсуждалась участниками круглого стола «Транспортная безопасность – составная часть транспортной стратегии Российской Федерации», организованного и проведенного Министерством транспорта Российской Федерации в августе 2004 года.

Однако в основной массе исследования, посвященные проблеме обеспечения транспортной безопасности, замыкаются на освещении вопросов безопасности функционирования транспорта<sup>37</sup>, его общественной безопасности и защиты от террористических угроз<sup>38</sup>. При этом проблема защиты государственных интересов в сфере функционирования морского транспорта как условия обеспечения экономической безопасности до настоящего времени не изучалась.

В последующих разделах авторами предпринята попытка проанализировать состояние финансово-экономического, организационно-правового обеспечения деятельности морского транспорта; рассмотреть организацию и направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности в сфере функционирования объектов морского транспорта; определить основные направления для координации усилий всех заинтересованных государственных органов по созданию условий для обеспечения безопасности морского транспорта как одной из составляющих экономической безопасности<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> См.: Семенов Н.В. Транспортный комплекс как объект административно-правовой защиты в контексте террористических угроз // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в особых условиях: Сборник научных трудов. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 83.

<sup>37</sup> См.: Косиченко Е.Ф. Вопросы государственного регулирования в сфере обеспечения безопасности функционирования транспорта // Обеспечение безопасности и правопорядка в транспортном комплексе России: Тезисы выступлений на международной научно-практической конференции 4-5 ноября 2003 г., Москва. М.: ВНИИ МВД России; ГосНИИИАТ, 2003. С. 10-14.

<sup>38</sup> См.: Назаркин М.В. Безопасность транспортного комплекса Российской Федерации в контексте новых террористических угроз // Обеспечение безопасности и правопорядка в транспортном комплексе России: Тезисы выступлений на международной научно-практической конференции 4-5 ноября 2003 года, Москва. М.: ВНИИ МВД России; ГосНИИИАТ, 2003. С. 23-26.

<sup>39</sup> См.: Сенчагов В.К. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие. М.: Школа Российской академии наук, 2001.

## § 2. Экономико-географический потенциал морского транспортного комплекса

Всестороннее и глубокое изучение количественных и качественных параметров экономических процессов в определенной отрасли (сфере) хозяйственной деятельности позволяет установить тенденции ее развития как в целом, так и по отдельным объектам (параметрам), определить их закономерности, что дает возможность иметь представление о видах такой деятельности, новых ее направлениях и т.п.<sup>40</sup>

Влияние мирового сырьевого кризиса, когда природные ресурсы и продовольственное сырье определяют динамику и направления торговых потоков между континентами, обусловило перемены в географии морской торговли и ее товарной структуре, что в сочетании с увеличением дальности перевозок при низкой затратности морского транспорта привело к повышению его значения для развития экономических связей.

Трассы морских судов постепенно превращаются в сеть постоянных морских коммуникаций, формируя вместе с другими видами транспорта общемировую транспортную систему. Возросли магистральные грузопотоки между континентами, появились новые направления. Нефть из Персидского залива в значительных количествах направляется в Северную Америку, Западную Европу и Японию. Зерно из Мексиканского залива – в Европу, уголь из Южной Азии – в Японию и т.д. Для промышленных товаров направлениями весьма интенсивных перевозок остаются Северная Атлантика, между Европой и странами Индийского океана, между США и Японией, Китаем и США и др.

Россия имеет благоприятное геополитическое положение между двумя самыми динамичными регионами мирового хозяйства – Западной Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом. По сути, она представляет собой дешевый, обладающий огромной пропускной способностью, транспортный коридор между Европой и Азией, что предопределяет ее ключевую роль в обеспечении евроазиатских связей с использованием международных транспортных коридоров «Север – Юг», «Севморпуть» и Транссиб. Очень важно, что подоб-

---

<sup>40</sup> См.: Ларичев В.Д. Преступность в сфере экономики (теоретические вопросы экономической преступности): Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003.

ные коридоры проходят по регионам, богатым полезными ископаемыми и перспективным в плане их освоения, имеют выход к морским портам.

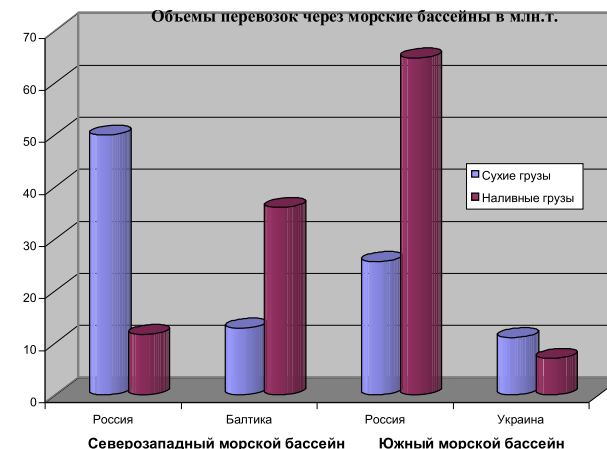
Распад СССР не привел к цивилизованному разделу общесоюзного флота. Объекты судоходства были разделены явочным порядком, в результате чего почти половина флота осталась в прибалтийских республиках и Украине. В составе транспортного комплекса России осталось 40 морских портов, что составляет половину портов бывшего Союза. Из них 11 – перерабатывают около 70 % всего грузопотока и все внешнеторговые грузы. При разделе советского торгового флота, общий дедевит торговых судов которого составлял 20 млн т, Российской Федерации отошло 11 млн т.

В России, таким образом, осталось всего 790 судов, т.е. всего 55,8 %, что на 3,5 млн т меньше, чем полагалось из расчета доли России в союзном имуществе. При этом Украина получила в 1,4 раза больше причитавшегося ей, а Грузия с Эстонией – в 3-4 раза больше. Пять из восьми портов на Балтике перешли в прибалтийские республики, что обусловило необходимость строительства новых портов.

Происшедшие за последние годы политические и экономические изменения в стране, повлекшие, в частности, потерю мощного потенциала транспортной системы морских портов стран Балтии и Украины, во многом определили исключительную важность и значение для страны экономической зоны черноморского побережья. Потери России от перераспределения объемов экспортных грузов, которые будут производиться через порты стран Балтии, Украины и Финляндии, составляют 1,5 – 2,0 млрд долларов.

В настоящее время потребность России в портовых мощностях составляет свыше 270 млн т, в связи с чем отечественные порты переработать все предъявляемые к перевозкам морем грузы не могут. Около 25 % российских внешнеторговых грузов перерабатывается в портах сопредельных государств – Украины, Финляндии, стран Балтии<sup>41</sup>. «Наступление флота» соседних держав на российские позиции рынка морских перевозок становится все ощутимее (диаграмма 1).

<sup>41</sup> См.: Обзорение «Состояние и перспективы развития морского транспорта России» // Морские порты России. 2002. № 2. С. 9-15.



Состояние экономического потенциала морского транспортного комплекса во многом определяется структурными изменениями судов флота. Превалирование сырьевой направленности международной торговли повлекло специализацию тоннажа и переоснащение морского транспорта новыми типами судов: танкерами, рефрижераторами, балкерами, контейнеровозами, ледоколами и др. Появились специализированные танкеры по перевозке химических товаров и других веществ.

Следствием развития международного сырьевого рынка (нефть, руда, уголь, фосфат, зерно и т.д.) стало возникновение крупнотоннажного флота, сухогрузного и наливного. Уже в последние десятилетия прошлого столетия стали в значительных количествах производиться балкеры и танкеры грузоподъемностью в несколько сотен тысяч тонн. Крупнотоннажный флот серьезно потеснил суда среднего размера. Использование же мелкотоннажного флота ограничивается в основном обслуживанием каботажных перевозок, прибрежной торговли.

Контейнеризация на морском транспорте не только способствовала более быстрой, дешевой и сохранной перевозке промышленных товаров, но и позволила перейти к прямым перевозкам грузов с использованием в одном («смешанном») процессе наряду с морским и других видов транспорта – железнодорожного, автомобильного, речного.

Мировой флот ячеистых контейнеровозов на начало 2003 г. насчитывал 2890 судов общей вместимостью 5896,1 TEU (TEU – 20-футовый эквивалент). Удельный вес контейнеровозов в мировом торговом флоте растет опережающими темпами и достиг почти 10 %.

Относительно большой прирост тоннажа контейнеровозов отражает увеличение удельного веса в морских перевозках готовых изделий, которые, как правило, транспортируются в контейнерах. В целях снижения удельных издержек отмечается тенденция к строительству более крупных контейнеровозов.

Советский Союз в конце 80-х годов занимал второе место в мире по количеству торговых судов и четвертое место в мире – по тоннажу эксплуатируемого флота. Разрушение Советского Союза явилось основной причиной начала кризиса морского транспорта. В 90-х годах положение стало стремительно ухудшаться.

В последующие годы флот Российской Федерации стал уменьшаться из-за бегства судов под «удобные» флаги и в результате вывода из эксплуатации судов. Все это происходило на фоне падения объема морских перевозок, вызванного рядом причин, в том числе изменениями в географии российской внешней торговли, в связи с чем новые отечественные судовладельцы сдавали свои позиции иностранным конкурентам.

За время перехода России к рыночной экономике рынок услуг, предоставляемых судам в портах, оказался захвачен зарубежными конкурирующими фирмами. Сложилась парадоксальная ситуация, когда российские суда ремонтируются в доках зарубежных портов, так как это дешевле, качественнее и надежнее, чем в России. Морской транспорт по своей экономичности превосходит авиационный и автомобильный, но уступает им по скорости и распространенности. Тем не менее для отдельных регионов страны он продолжает оставаться единственным средством сообщения с центром, отчего возрастает значимость решения проблем, накопившихся в сфере морских перевозок и функционирования портов.

В то же время морские порты России могут предложить иностранным судам только дешевое топливо, но и этот сектор рынка может быть утрачен. Черноморские порты Украины – страны, никогда не располагавшей собственными нефтяными ресурсами, как оказалось, также готовы предположить услуги по бункеровке<sup>42</sup>. Для этого в данных портах имеется топливо, вывезенное из России контрабандно, предлагаемое по более низким ценам.

Перевод отдельных объектов инфраструктуры в частную собственность вместо ожидаемого повышения эффективности привел к снижению их конкурентоспособности и потерям в виде недополучения налоговых доходов бюджетом.

Подобное произошло и с буксирным флотом. Из-за необоснованно завышенных расценок на портовые услуги, установленных ЗАО «Флот НМТП», с 1994 г. от его услуг, в частности буксировочных работ, отказались пассажирские суда, работающие на линии «Новороссийск – Стамбул – Салоники», а также судовладельцы малых судов, работающих на лесном, рыбном причалах и новороссийском судоремонтном заводе. В результате ухода судов в другие порты федеральный бюджет, по ориентировочным оценкам специалистов, за указанный период недополучил в виде налогов 2,5 млн долларов США.

Отсутствие четкой стратегии защиты государственных интересов привело, в частности, к захвату рынка морских грузопассажирских перевозок на линии «Новороссийск – Стамбул» иностранными, в первую очередь турецкими, компаниями.

Иностранные фирмы работают без регистрации и постановки на налоговый учет по месту осуществления финансово-хозяйственных операций. Этим они ставят отечественного добросовестного перевозчика в неравные условия конкуренции, что сильно ущемляет интересы российских компаний. Факты налицо. Так, например, в г. Новороссийске рынок экспедиторских услуг на нефть и нефтепродукты делят между собой три компании: две российские: «Лукойл-Черноморье» (20 %) и «Нафта-Москва» (25 %), которые ис-

---

<sup>42</sup> Бункеровка судов – хозяйственная деятельность по материально-техническому снабжению судов и сбыту, а согласно указаниям ГТК России от 12 ноября 1994 г. № 01-13/13238 бункерное топливо – это топливо, загружаемое в емкости, конструктивно предназначенные для обеспечения движения судна, и потребляемое этим судном.

правно платят налоги, а также французская фирма «Силеко Транс» – фактический монополист, занимающий в экспедиторском бизнесе монопольную долю в 52 – 53 %. Фирма «Силеко Транс» заключает договоры о транспортно-экспедиторском обслуживании с экспортерами нефти: с АК «Транснефть», «НМТП», и реально осуществляет экспедиторское обслуживание. Таким образом, французская фирма ведет активную финансово-хозяйственную деятельность на территории России, при этом она нигде не зарегистрирована и налогов не платит.

Такие примеры характерны и для деятельности иностранных фирм при осуществлении паромных перевозок. По данным экспертов, общая цифра ежемесячного транзита грузовых автомобилей только через новороссийский порт составляет около 2000 единиц (в обоих направлениях), однако доходы преимущественно получают турецкие компании. Аналогичная проблема имеется и на паромной переправе «Керчь – Порт Кавказ». В связи с тем, что паромы принадлежат Украине, российская сторона получает от услуг переправки только 30% сборов и только по порту «Кавказ».

Зарубежные фирмы, действующие в южных портах России, серьезно нарушили общепринятый мировой баланс соотношения резидентов и нерезидентов на канале мировых перевозок, перехватили значительную долю грузов и пассажиров, которые могли бы перевозиться отечественными судовладельцами и грузоотправителями. Фактически они вытеснили нас из наших же портов, укрывая от российских налоговых органов значительные суммы.

Так, в апреле 2005 г. новороссийская фирма «Крафт» предприняла дальнейшие усилия по вытеснению с рынка грузопассажирских перевозок российских судовладельцев. Она поставила на линию с участием турецких партнеров грузопассажирский паром «Капитан Заман-2» (флаг Белиза), способный перевозить более 6000 м<sup>3</sup> груза и до 200 пассажиров. 24 апреля фирмой «Крафт» в Новороссийске была проведена презентация с приглашением представителей турецкой стороны, отдельных представителей местной администрации, правоохранительных органов, ряда известных в городе «теневиков», имевшая целью продемонстрировать неограниченные возможности фирмы.

С постановкой на линию «Капитана Заман-2» турецкая сторона резко снизила цены на билеты и тарифы на перевозку грузов, что

сразу привлекло к нему основную массу грузоперевозчиков и ударило по интересам российских компаний, понесших ощутимые потери.

В современных рыночных условиях судоходные компании России испытывают серьезные экономические и финансовые трудности в конкурентной борьбе на мировом рынке транспортных услуг. Складывающаяся, таким образом, ситуация по вытеснению российских компаний на рынке транспортных услуг весьма серьезна. Если Министерство транспорта РФ не примет экстренных мер по защите интересов российских перевозчиков, то в ближайшее время они будут полностью вытеснены с рынка.

С начала 90-х годов сохранялась устойчивая тенденция к сокращению количества судов морского флота. Это было обусловлено тем, что часть их списана по старости на металлолом, и в то же время значительно увеличилось количество российских танкеров и сухогрузов, работающих под иностранными флагами. Только за 1991-1995 гг. флот морских пароходств уменьшился на 31 %, речных пароходств – на 16 %. Уход судов под иностранные флаги продолжается по восходящей кривой. Так, на сегодняшний день у ОАО «Новороссийское морское пароходство» из 56 морских судов только 12 ходят под российским флагом<sup>43</sup>. Кроме того, в соответствии с нормативными сроками службы, до 2000 г. должно быть списано 325 морских судов. Общий дедвейт<sup>44</sup> морского транспортного флота, находящегося на балансе российских судовладельцев, снизился только за 1998 г. более чем на 11 %. На начало 2003 г. численность транспортного флота российских морских пароходств составляла 3898 судов общим дедвейтом 8245 тыс. т.

В итоге национальными морскими судовладельцами в настоящее время перевозится лишь 15 % отечественных грузов, тогда как четыре года назад – 65 %. Втрое сократились объемы работы на речном флоте. Чистая прибыль от перевозок сократилась почти на 60 млн долларов США, а финансирование водного хозяйства страны до последнего времени регулярно сокращалось. Для сравнения: в бывшем СССР отечественным торговым флотом перевозилось 80 % экспортных грузов страны и до 50 % импортных грузов, поскольку государ-

<sup>43</sup> www.№ ovoship.ru.

<sup>44</sup> Дедвейт – это полная грузоподъемность судна с включением веса всех необходимых для плавания запасов (топливо, вода и т.п.), а также других грузов и людей.

ство четко защищало экономические интересы собственных перевозчиков.

Доля морских перевозок национальным флотом во внешней торговле страны составляет всего 6 %, в нее включается в основном каботаж. До начала рыночных преобразований в экономике Россия располагала развитым морским торговым флотом, которым осуществлялись перевозки 70-80 % отечественных экспортно-импортных грузов, а ежегодный доход, приносимый им в бюджет, составлял 3 млрд долларов.

Однако начиная с 1992 г. объемы перевозок этим видом транспорта ежегодно сокращались на 10 %, при этом доля участия национального флота в обслуживании внешней торговли сократилась с 80 до 12 %. Соответственно более чем вдвое уменьшились поступления в бюджет от этого вида морских перевозок. Кроме того, сокращение объемов перевозок привело к ежегодному недополучению судовладельцами 150 млн долларов, а бюджетом – 70 млн долларов в виде налоговых поступлений.

В морском транспорте России в 90-е годы сложилась весьма парадоксальная ситуация. С одной стороны, основную долю прибыли морской транспортный флот получал от работы в заграничном плавании. Под иностранными флагами плавало около 800 российских судов. При этом основной объем заграничных перевозок (до 95 %) составляли грузы иностранных фрахтователей.

С другой стороны, Россия ежегодно тратила около 1,3 млрд долларов, используя иностранные суда для перевозки своих внешнеторговых грузов.

В начале 90-х годов на долю морского транспорта приходилось 18,6 % всего грузооборота России и около 60 % ее внешнеторгового оборота. Так, в результате заполнения иностранными судовладельцами образовавшейся ниши на рынке морских транспортных услуг в 1996 г. ими был получен доход по фрахту в сумме 3,3 млрд долларов. Они захватили большую часть экспортных перевозок угля, металла, руды, нефти и нефтепродуктов, удобрений и лесоматериалов, при этом внешнеторговые контракты заключаются на условиях доставки флотом покупателя (FOB)<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> FOB – принятое в международной практике сокращенное обозначение базисных условий поставок // Справочник участника внешнеэкономической деятельности. М.: ВНИИ КИ МВЭС РФ, 1993.

В 2000 г. изменилась ситуация: объемы перевозок на морском транспорте возросли на 60 %, а каботажных – на 2 %. Перевозки грузов иностранными фрахтователями сократились на 15 %<sup>46</sup>.

При этом дедейт морского флота России, работающего под отечественным флагом, к 2000 г. сократился более чем на 10 %. Из морских судов общим дедейтом 11,2 млн т, принадлежащих российским судоходным компаниям, почти 7 млн т приходится на суда, зарегистрированные за рубежом и плавающие под иностранными «удобными» флагами.

Большая часть судов российских судовладельцев зарегистрирована в офшорных компаниях под иностранным флагом. В России уход судов в офшорные зоны начался в 1992 г. и продолжается по настоящее время. В 1992 г. доля судов под иностранными флагами составляла 18,4 % от общего тоннажа России, а на начало 2005 г. эта величина достигла порядка 58 % (без учета судов смешанного (река – море) плавания).

Динамика ежегодного сокращения морского торгового флота под российским флагом за период с 1995 по 2004 гг. привела к сокращению суммарного дедейта с 9,5 млн т в 1995 г. до 2,6 млн т в 2004 г. Это в свою очередь повлекло уменьшение и валютных поступлений от работы морского флота: с 508,7 млн долларов США в 1995 г. до 200 млн долларов США в 2004 г., что уменьшило базу для налоговых отчислений в бюджеты всех уровней, а также количество рабочих мест как среди плавсостава, так и в береговых структурах<sup>47</sup>.

Перевод судна под юрисдикцию таких стран, как Либерия, Панама, Гондурас, Коста-Рика, Багамия, Бермуды, Кипр, Мальта, осуществляется по фискальным мотивам. Эти государства предоставляют право пользоваться их флагом за символическую плату в зависимости от размера судна. При этом от судовладельцев не требуется учреждения офиса, постоянного местожительства на их территории, гражданства или национальной принадлежности. Регистрация судоходных компаний в подобных странах «удобного» флага носит упрощенный характер: судовладелец должен оплатить взнос за регистрацию судна и далее вносить ежегодную плату в зависимости от размеров судна, которая никак не связана с финансовыми результа-

<sup>46</sup> См.: Потенциал морской державы // Морские порты России. 2001. № 2.

<sup>47</sup> См.: Лермонтов Ю.М. Налоговые аспекты регистрации российских судов под иностранным флагом // СП «Консультант плюс».

тами деятельности судна, что значительно упрощает ведение отчетности. В этих странах практически отсутствует морское законодательство, регламентирующее безопасность и пригодность к мореплаванию, а также условия труда на морских судах. Это позволяет судовладельцам избегать заключения коллективных договоров с командой на обслуживание судна и регламентации вопросов заработной платы, рабочего времени, условий труда.

Несмотря на то, что Правительство Российской Федерации проводит политику, направленную на снижение налогов, одной из причин кризисного положения российских судоходных компаний является высокая доля налогов (включая сборы, пошлины и другие отчисления) в стоимости транспортных услуг, особенно по сравнению с компаниями стран «удобного» флага, с которыми конкурирует флот России на мировом фрахтовом рынке. Подобная ситуация не позволяет отечественным судовладельцам осуществлять воспроизводство основных фондов, в результате чего флот России сокращается, уменьшая налогооблагаемую базу.

Статистические данные показывают, что из 211 судов, построенных для российских судовладельцев в 1992 – 2004 гг., более 90 % имеют иностранный флаг. Это объясняется тем, что зарубежные банки выдают кредиты на срок 7 – 9 лет под низкие проценты. Для обеспечения возвратности своих вложений иностранные кредитные учреждения требуют регистрации новых судов в странах «удобного» флага, и российские судовладельцы вынуждены выполнять эти требования<sup>48</sup>.

Это связано с тем, что при регистрации в России судов, приобретенных за рубежом, отечественные судоходные компании сталкиваются с необходимостью единовременной оплаты налоговых и таможенных сборов, которые достигают 24,5 % от стоимости судна.

Стремление учредителей негосударственных предприятий и организаций морского транспорта получить максимально высокие прибыли в короткий срок отрицательно сказалось на качественном состоянии материально-технической базы. Такие факторы, как «старение» флота (преимущественно рыбопромыслового), недостаток определенного вида тоннажа, являются объективными причинами постоянного обновления и пополнения судов соответствующей отрасли (вида) торгового мореплавания, что вызывает необходимость

совершения операций с морскими судами, имеющих признаки внешнеэкономических сделок, требующих соблюдения таможенных обязательств, а также несения налогового бремени. В связи с этим распространенным стало сокрытие внешнеторговых операций с судами морского флота и незаконных сделок с такими судами с целью уклонения от уплаты таможенных платежей. В этих целях крупнейшие судоходные компании региона, переживая кризисные процессы и испытывая процедуры банкротства, используют законодательные «бреши» и всеми возможными способами выводят суда из конкурсной массы потенциального либо реального предприятия-банкрота с целью их реализации (укрытия) за рубежом<sup>49</sup>.

В создавшихся условиях флот фактически перестал быть источником поступления иностранной валюты. Помимо бербоут-чартера<sup>50</sup>, вывод транспортных судов из под государственного контроля осуществлялся по схеме<sup>51</sup>:

российское акционерное общество весь флот, состоящий у него на балансе, передает на баланс иностранной фирмы;

владение каждым российским судном было оформлено на отдельную иностранную компанию по широко известному в практике торгового мореплавания правилу – одно судно за одной компанией, что привело к образованию 70 самостоятельных компаний;

отношения собственности между участниками данной схемы строятся так, что российскому акционерному обществу принадлежал стопроцентный пакет акций иностранной фирмы, которая в свою очередь владела стопроцентным пакетом акций другой иностранной фирмы. Именно эта фирма являлась владельцем ранее созданных 70 компаний;

российское акционерное общество, таким образом, сохраняло право собственности на суда. При этом созданные компании не считались дочерними;

подобные взаимоотношения позволяли поддерживать финансовую взаимозависимость путем использования, кроме ссуд и краткосрочных кредитов, личных поручительств.

<sup>49</sup> См.: Аноприенко К.В. Административные правонарушения в области таможенного дела, предметом или орудием совершения которых являются морские суда): Дис... канд. юрид. наук. М., 2004.

<sup>50</sup> Бербоут-чартер – фрахтование судна без экипажа.

<sup>51</sup> См.: Результаты проверок Счетной палаты России. 1997.

<sup>48</sup> См.: Лермонтов Ю.М. Указ. соч.

По аналогичной схеме, например, не уплачивая ни одного налога, работает мальтийское судно «Любовь Орлова». Примечательно, что мальтийская компания, которой принадлежит теплоход «Любовь Орлова», агентуемый новороссийской фирмой «Интранс», не имеет представительства на территории России, не состоит на налоговом учете, не имеет лицензии.

Эта схема позволяла не только уклоняться от налогообложения, но и переводить доходы за рубеж. Комиссией Южного регионального центра валютно-экспортного контроля России установлено, что в 1994 г. ОАО «Новороссийскрибпром» создало на Кипре офшорную компанию «Новороссийскрибпром Компани Лимитед» и произвело вложение в его уставный фонд основными средствами – стоимостью транспортного судна «К. Волкович». Доля прибыли, полученная предприятием от деятельности незаконно созданной офшорной компании за 1995 – 1996 гг., составила 4 978 895 тыс. неденоминированных рублей. Данная валютная операция движения капитала была произведена при отсутствии разрешения ЦБ РФ.

По вышеуказанному факту решением налоговой инспекции г. Новороссийска от 4 марта 1997 г. вынесены штрафные санкции в сумме 5 374 824 тыс. неденоминированных рублей. Однако до настоящего времени это решение не выполнено, судно в порт приписки не возвращено.

По кредитному соглашению в иностранной валюте между новороссийским филиалом АБ «Мосбизнесбанк» и ТОО «Альфа-1» (г. Новороссийск) «Новороссийскрибпром» выступает поручителем. В связи с неисполнением обязательств ссудозаемщиком со счета предприятия в январе 1997 г. списывается 241 568 долларов США в погашение чужого кредита.

По аналогичной схеме списаны валютные средства со счета предприятия по кредиту ТОО «Аверс» (402 821 доллар США). Что характерно, обращение взыскания на валютные средства предприятия происходит ранее срока возврата самого кредита.

«Новороссийскрибпром» также выступает поручителем за ТОО «Абрис» по кредитному соглашению последнего с новороссийским Мосбизнесбанком на сумму 2 103 600 долларов США. В связи с возложением обязательств на «Новороссийскрибпром» с его счета с апреля 1997 г. списываются проценты по чужому кредиту в размере 688 468 долларов США.

Кроме этого, кредиты в наличной валюте выдаются Мосбизнесбанком и лично директору «Новороссийскрибпрома». В обеспечение этих кредитов также по договорам поручительства предлагаются валютные средства на счетах «Новороссийскрибпрома». В 1997 г. директором таким образом получено 202 654 доллара США.

В результате поручительства за кредиты в иностранной валюте, данного «Новороссийскрибпромом» филиалу Мосбизнесбанка, в 1997 г. со счета предприятия было списано более 1,5 млн долларов США.

Схемы, подобные описанным выше, активно применяются другими пароходствами и в настоящее время, о чем свидетельствуют данные проверок Счетной палаты РФ (СП РФ), проведенных в 2004 г. в отношении ОАО «Мурманское морское пароходство» (далее – ММП). На балансе доверительного управления ОАО «ММП» числится находящийся в федеральной собственности ледокольный флот, представленный судами различного класса. Основу флота составляли 8 ледоколов с ядерными силовыми установками на борту, имеющие высокую степень износа и эксплуатируемые более 15 лет. В нарушение ст. 608 ГК РФ, без ведома государства, являющегося собственником ледокольных судов, ОАО «ММП» в 2004 г. продолжало сдавать иностранным компаниям «Supernova Expeditions Ltd» и «Poseidon Arctic Voyages Limited» (Великобритания) в аренду ледоколы (с правом субаренды) для пассажирских круизов на Северный полюс. Средства в федеральный бюджет от сдачи ледоколов в аренду не поступали. Специалисты СП РФ, не получив в нарушение ст. 13 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» документы об учете деятельности по предоставлению круизных услуг, рассчитали выручку от реализации туров. Для этого они воспользовались информацией стоимости проданных туров, размещенной на сайтах туристических компаний. Расчетная выручка туристических компаний в 5,6 раз превысила арендную плату за ледоколы. СП РФ был сделан вывод, что используемая пароходством финансовая схема имеет явные признаки увода за границу десятков миллионов долларов, полученных от сдачи в аренду федерального имущества.

Вследствие стихийного перехода к рыночным отношениям ряд процессов вышел из-под контроля не только правоохранительных органов, но и государства. Значительная часть хозяйствующих субъектов, формально продолжая функционировать в транспортной от-

расли, изменила форму собственности и устремилась в теневой бизнес, причиняя огромный ущерб транспортному комплексу и государству. Вновь возникшие коммерческие структуры на кабальных условиях навязали пароходствам, морским администрациям портов свои услуги на рынке ценных бумаг, в управлении недвижимостью, арендных отношениях.

Также получили распространение нарушения законодательства при распоряжении государственным имуществом. По оценкам специалистов, размер нанесенного ущерба при приватизации государственного имущества только на объектах морского транспортного узла Санкт-Петербурга превышает 200 млн долларов США.

Отдельными предприятиями транспорта вносилось закрепленное за ними недвижимое имущество в уставные капиталы коммерческих структур без согласования с Мингосимуществом России и его территориальными агентствами. Передача коммерческим структурам объектов и сооружений, входящих в системы управления движением судов, а также зданий инспекции портового надзора, запрещенных к приватизации, привела к тому, что морские администрации портов для осуществления своей основной деятельности вынуждены арендовать их у акционерных обществ, затрачивая на это бюджетные средства. Стоимость аренды диктуется арендодателем и нередко необоснованно завышается. В свою очередь, плата за аренду федеральной собственности регламентирована и установлена в пределах от 3 до 5 % от остаточной стоимости объекта. Так, МАП Владивостока за сданные в аренду 19 причалов получает около 10 млн руб. в год, тогда как за арендуемое помещение меньшей площадью (670 м<sup>2</sup>) выплачивает более 10 млн руб. в год.

Практически ослаблен контроль за использованием сдаваемого в аренду имущества федеральной собственности. Так, в г. Астрахани переданный в 1993 г. Северо-Каспийским морским пароходством в аренду, а затем в субаренду коммерческим фирмам земснаряд «Астрахань» рыночной стоимостью 4 млн долларов США на работах в Испании потерпел аварию и был арестован на 4 года. В итоге пароходство понесло расходы на его содержание в размере 640 тыс. долларов США и было вынуждено передать право собственности на земснаряд латвийской фирме, обязавшейся выплатить остаток задолженности по арендной плате в сумме 1 108 тыс. долларов США, которая до настоящего времени не погашена. В результате указан-

ной сделки государству причинен ущерб более 3 млн долларов США.

Следует отметить, что в процессе эксплуатации остаточная стоимость основных фондов снижается и соответственно уменьшается арендная плата. В конечном итоге арендатор использует федеральную собственность практически бесплатно.

В последнее время весьма актуальной остается проблема законности операций по продаже судов российского торгового (промыслового) флота за рубеж. На страницах периодических изданий неоднократно поднималась проблема роста правонарушений в области морского судоходства и, в частности, в сфере продажи и аренды судов российского и иностранного рыбопромыслового и торгового флотов<sup>52</sup>. Причины нарушения правил в области международного оборота судов морского транспорта в 90-х годах усматриваются в становлении на базе государственных морских пароходств множества акционерных обществ, частные интересы которых диктовали необходимость накопления первоначального капитала любым способом, доступным в условиях несовершенного законодательства. Доступным способом «экономии» значительных средств было и остается уклонение от уплаты таможенных платежей, совершаемое в противоправных формах, путем нарушения предписаний таможенного законодательства либо использования его недостатков (пробелов). Экономическая выгода при противоправном перемещении морских судов, являющихся объектом внешнеэкономической деятельности, достигалась за счет уклонения от уплаты таможенной пошлины за перемещение указанного товара в таможенных режимах выпуска для свободного обращения, экспорта. На протяжении всего времени действия ТК РФ 1993 г. размер такого обложения составлял от 5 до 30 % таможенной стоимости морских судов. Основными нарушениями таможенного законодательства второй половины 90-х годов являлись неисполнение требований таможенного режима временного вывоза морских судов в качестве товара, сдаваемого в аренду иностранным компаниям, с последующим переходом прав собственно-

---

<sup>52</sup> См.: Гаврошев В.О. Юридическая основа продажи судов российской флота // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 1998. № 3. С. 32-35; Бахшеция Э.А. «Беловоротничковая» контрабанда валютных ресурсов // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 1999. № 3 (8). С. 23-37; Байгаров С. Как «уплывают» пароходы // Владивосток. 2000. 29 сент.; Булавинцев В. За тех, кто в море! // Московский комсомолец во Владивостоке. 2003. 17-24 июля. С. 13; и др.

сти на судно и следующее за этим недекларирование морских судов, продаваемых таким образом за рубеж. В 1999 г. 34 российских морских судна были переданы иностранным лицам в аренду с недостоверным декларированием или недекларированием.

В 2003 г. Россия располагала 43 морскими торговыми портами, в которых эксплуатировался 351 перегрузочный грузовой комплекс для обслуживания транспортного флота с причальным фронтом длиной 57,3 тыс. пог. м (в том числе для наливных судов 50,8 тыс. пог. м) и мощностью 165 млн т в год. Для обслуживания пассажиров действовало 35 комплексов. Всего было перевезено 24 млн т грузов и 600 тыс. человек. В первом полугодии 2005 г. грузооборот морских портов России составил почти 160 млн т, было обработано 11,5 тыс. судов на причалах, арендованных стивидорскими компаниями.

Однако торговые порты и портовые пункты обеспечивали потребность России в переработке грузов лишь наполовину. После разрушения Советского Союза Россия лишилась важных портов в Балтийском и Черном морях. Значительное количество российских грузов экспортируется через порты Украины, стран Балтии и Финляндии, при этом Россия теряет ежегодно свыше 1,6 млрд долларов. Из-за высоких железнодорожных тарифов невыгодно было вывозить товары из Западной Сибири и Урала через дальневосточные порты Владивосток и Находка, что имело место до снижения тарифов по железнодорожным перевозкам в 2001 г. в 2,5 раза. Тем не менее за время действия завышенных тарифов государство понесло значительные потери от «ухода» грузопотоков в порты сопредельных стран. Стоит лишь отметить, что за три года действия новых тарифов объемы переработки грузов в отечественных портах возросли в два раза. Остается только удивляться, что государство в течение столь продолжительного времени не могло принять столь очевидного решения по данной проблеме.

Негативно сказывается на формировании условий оказания транспортных услуг то обстоятельство, что около 60% российских портов мелководны и неспособны принимать современные крупнотоннажные суда. Более четверти причальных и оградительных сооружений находятся в неудовлетворительном состоянии. Модернизация портовых мощностей стала возможна за счет увеличения доходов после перераспределения грузопотоков в сторону российских портов, начавшегося со сменой тарифов.

Однако упущенное время сказалось на темпах «старения» флота. Средний возраст судов под российским флагом превышает 19 лет, тогда как в мире в целом – 14 лет. К 2006 г. большинство судов под российским флагом по срокам эксплуатации подпадают под списание на металлолом. На суда, находящиеся в эксплуатации свыше 25 лет, приходилось 36 % общего количества судов, от 15 до 20 лет – 45 %, со сроком эксплуатации до 5 лет приходился лишь 1 %. Между тем средний возраст судов российских судоходных компаний, работающих под иностранным флагом, составляет не более 10 лет. Новые современные морские сухогрузы и танкеры стоят на мировом рынке 30 – 50 млн долларов<sup>53</sup>. Строительство судов на отечественных верфях в 1,5 раза длительнее и на четверть дороже, чем за границей.

Таким образом, сложившаяся ситуация, характеризуемая этими показателями, свидетельствует, что портовое хозяйство России нуждается в развитии и коренной модернизации. В то же время анализ современного состояния финансовой системы позволяет констатировать, что для развития отечественного морского транспорта отсутствуют инновационные условия. Банковская система России не способна выдавать такие большие кредиты на срок в 8 – 10 лет, необходимый для того, чтобы судно себя окупило. У российского судовладельца нет возможности привлечь и иностранные кредиты. Следует учитывать, что зарубежные банки, как правило, предоставляют кредиты в размерах 60 – 70 % от стоимости закладываемых судов, в том числе российским судоходным компаниям, с условием, что новые суда будут строиться на верфях их стран.

Иностранные банки воздерживаются предоставлять кредиты под залог судов с российским флагом из-за несовершенства российского залогового законодательства, прочих экономических и политических обстоятельств. Иностранные кредиты выдаются только на условиях регистрации новых приобретаемых и старых заложенных судов под «удобными» флагами в связи с тем, что залоговое законодательство этих стран гарантирует в отличие от России соблюдение прав залогодержателей, а также наличие налоговых льгот, тогда как в условиях российской системы налогообложения судоходные проекты вообще некупаемы. Заботясь о поддержании стоимости залога, иностранные кредиторы ставят условия осуществления коммерческого и

<sup>53</sup> См.: Морские порты России. 2001. № 1.

технического управления судном известными западными компаниями (шип-менеджмент), тем самым отечественная судоремонтная база и система транспортно-экспедиционного обслуживания лишаются заказов и вытесняются с рынка услуг.

В рамках правительственной программы «Возрождение торгового флота России» (1995-1998 гг.) в целях обновления флота была разработана финансовая схема привлечения кредитов иностранных банков под залог имеющихся судов для финансирования строительства нового современного флота.

В этой связи была получена валютная лицензия Центрального банка РФ, разрешающая АО «Новошип» создать собственную дочернюю компанию «Интриг Шиппинг» (100 % акций) в Либерии. В лицензии сказано, что компания «Интриг» с рядом дочерних компаний (их число и наименования строго оговорены в лицензии) создается «для оформления залога судов, приобретаемых в счет кредитов иностранных банков и передаваемых АО «Новошип» с последующей их передачей на баланс АО «Новошип» по истечении срока действия соглашений». Указанные дочерние компании создавались исключительно с целью проведения операций по кредитным соглашениям между «Интриг» и иностранными банками.

Впоследствии Центральный банк РФ разрешил «Новошипу» продать в пользу «Интриг» ряд судов по минимальной цене: 1 доллар США за судно, для оформления залога под новые кредиты. В последующем ЦБ РФ дополнительно расширил количество дочерних компаний «Интриг» и соответственно разрешил продавать уже новые суда на тех же условиях.

Тем не менее в нарушение вышеуказанной лицензии ЦБ РФ «Новошип» позволил компании «Интриг» создать дополнительные 4 компании в Великобритании, США, Либерии, Швеции под общим наименованием «Новошип», деятельность которых никак не связана с кредитной схемой, легализованной ЦБ РФ. По материалам выборочной проверки Южным региональным центром валютно-экспортного контроля России были выявлены расчеты между АО «Новошип» и «Новошип Швеция» за 1996 – 1997 гг. в объеме более 6 млн долларов США.

Существует проблема и с ремонтом российских судов за рубежом. С другой стороны, со стоимости судна, отремонтированного за рубежом, взимается таможенная пошлина в размере 5 %. Это еще больше увеличивает налоговое бремя на судоходные компании в

России, которое в 3 – 4 раза выше, чем в других странах. Если сравнить расходы судовладельцев, зарегистрированных в России, включая налоги, которые достигают 15 % от выручки и выше, то они почти «съедают» норму прибыли до налогообложения в судоходстве, составляющую 10 – 15 %. Значительную нагрузку несет налог на имущество, составляющий 2 % стоимости имущества. Так как фондоемкость судоходства весьма велика, сумма годовых платежей по этому налогу сопоставима с прибылью до налогообложения. Существуют и дополнительные виды налогов. Общая сумма налогов и платежей в различные фонды в 3 – 4 раза превышает балансовую прибыль пароходств. Судоходный бизнес облагается в России по суммарной ставке 83,3 % (в странах общего рынка эта цифра 30 – 35 %, а в Либерии, Панаме, Мальте – 5 %) <sup>54</sup>.

Неодинаково и финансовое состояние российских портов. Нефтепродукты порты получают до 45 % нормы прибыли до уплаты налогов, зарабатывая около 3 долларов за перегрузку каждой тонны нефти <sup>55</sup>.

Порты и сухопутные транспортные организации сопредельных стран, пользуясь таким положением, навязывают российским грузо-владельцам завышенные тарифы на свои услуги. По оценкам специалистов, ежегодно российские грузоотправители оставляют в зарубежных портах до 700 млн долларов. По существующим прогнозам к 2007 г. мощности отечественных морских портов могли бы быть увеличены на 90 млн т, а общий объем перевалки грузов мог бы превысить 300 млн т. Фактически отечественные производители вынуждены выплачивать миллиарды долларов по завышенным тарифам транспортным фирмам соседних государств, лишаясь тем самым средств на модернизацию и развитие собственных производств. Высокая конечная цена российской продукции из-за чрезмерной транспортной составляющей ограничивает спрос на нее, что в свою очередь также препятствует развитию отечественной промышленности.

Доля морского фрахта в оплачиваемой покупателями общей стоимости товара составляет 10 %. Конкретный размер этой доли зависит как от самого товара, его стоимости, удельного погрузочного объема, так и от дальности перевозки, типа используемых судов и

<sup>54</sup> См.: Охримовская М. Ключи & отмычки // Морские порты России. 2000. № 1.

<sup>55</sup> См.: Елисеев. Г. Проектное финансирование на морском транспорте России // Внешняя торговля. 1997. № 7-9.

других товарно-движенческих условий доставки. По данным комитета по торговле и развитию при ООН (ЮНКТАД), доля фрахта в цене СИФ на кофе 4,1 – 6,76 %, зерна 5 – 15 %; нефти и нефтепродуктов в период «бума» – 30 – 40 %. На размер фрахта и его долю в цене товара влияют не только экономические, но и политические факторы. Доля расходов на перевозку морским транспортом в импортной цене на условиях доставки СИФ в развивающихся странах составляет 10,7 %, а в развитых – 5,3 %.

Если в среднем в мире судовладельцы платят менее 1 доллара за тонну дедвейта, то в России оплата достигает 7 долларов<sup>56</sup>. Затраты на грузооборот единицы продукции в России в 2 – 3 раза превышают мировые стандарты. Брокерские фирмы за услуги по таможенному декларированию берут 30 – 60 долларов.

Из-за отсутствия прозрачности финансовых потоков невозможно доказать наличие сверхприбыли операторов, оказывающих транспортные услуги. То, что называется «портовыми сборами», включает в себя, помимо собственно сборов, которые непосредственно контролируются государством, еще и стоимость услуг ряда независимых фирм по оказанию лоцманских, стивидорских, сюрвейерских<sup>57</sup> и других услуг, находящихся вне сферы государственного тарифного регулирования. При этом доля контролируемой государством платы нередко составляет менее половины валового портового сбора. Процесс формирования сквозных тарифных ставок становится все более закрытым. Конечная цена реальной транспортной сделки известна только оператору и судовладельцу и отличается от объявленной цены перевозки. Ее величина зависит от комплекса дополнительных услуг и выгод для грузовладельца, его платежеспособности и во многом от доступа к инфраструктурным объектам.

Сокращение портовых сборов нецелесообразно. Сейчас 70 % флота ходит под иностранными флагами, притом под «удобными», что означает минимум расходов на различные платежи. Если уменьшить портовые сборы, то окажется, что этими льготами пользуются судовладельцы Багамских островов, Панамы, Либерии и т.д., занимающиеся перевозкой российских грузов. В зарубежных стра-

<sup>56</sup> См.: Морские порты России. 1999. № 6.

<sup>57</sup> Сюрвейер – эксперт, осуществляющий по просьбе страхователя или страховщика осмотр застрахованных или подлежащих страхованию судов и грузов. (См.: Барихин А.Б. Экономика и право: Энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2000. С. 789).

нах эти сборы намного выше. Они предназначены для налоговых отчислений государству, а 30 % расходуется на развитие порта. Стивидорская ставка в тарифе составляет 50 – 60 %, остальное приходится на многочисленные посреднические фирмы, поэтому снижение портовых тарифов на перевалку грузов не влияет на конъюнктуру рынка транспортных услуг.

Тарифы на погрузочно-разгрузочные работы в портах регулируются Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти<sup>58</sup>. К регулируемым портовым сборам относятся: корабельный, маячный, канальный, причальный, якорный, экологический, лоцманский, навигационный.

Портовые сборы взимаются в морских торговых портах Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности с российских и иностранных судов и плавучих объектов. Ставки сборов установлены для российских судов в каботажном плавании, для российских судов в заграничном плавании и иностранных судов. Ставки сборов для судов в каботажном плавании установлены в рублях, являются базовыми и индексируются при необходимости в установленном порядке. Надбавки и скидки со ставок сборов применяются по отношению к базисной ставке<sup>59</sup>.

Однако некоторые руководители портовых служб использовали для своей деятельности собственные договорные тарифы. Так, например, Новороссийский морской торговый порт является акционерным обществом, где государству принадлежит всего 20 % акций, поэтому при отсутствии государственного регулирования естественных монополий порт как коммерческая структура действует исходя из цели получения прибыли и защиты интересов своих акционеров. С 1993 г. по коммерческим договорам ставка грузового сбора была утверждена в размере 3,50 долларов США за тонну, с 1997 г. – 3,15 долларов США. Анализ объемов отгруженных нефтепродуктов за 1996 – 1997 гг. показал, что фактически тарифы на перевалку экспортных нефтепродуктов устанавливались руководством «НМТП» произвольно: 3,50 долларов США (фирмы-нерезиденты «КМС Лтд», «АОС Лтд», «Петрако Ойл Ко»), 0,02 долларов США («Фобуар Трейдинг»), 0,55 долларов США («Ансидекс Трейдинг»), «Сэвил

<sup>58</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)».

<sup>59</sup> См.: Ставки сборов с судов в морских торговых портах Российской Федерации (утв. Минтранс РФ и Минэкономики РФ 21 июля, 4 августа 1995 г.).

Трейдинг») в 1996 г.; 3,00 долларов США («Картина Трейд Лтд»), 2,60 долларов США («Силеко Транс», «АОС Лтд») и 0,02 долларов США («Фобуар Трейдинг») в 1997 г. Более того, по поставкам во исполнение федеральных программ в 1997 г. отгружались нефтепродукты по льготной ставке 109 руб. 47 коп. плюс 20 % НДС не только по российским клиентам («ЛукОйл-Черноморье», «Машинимпорт», «Нефта»), но и по договорам с фирмами-нерезидентами «Хайтрейд», «Силеко Транс» и «ТраисОйлСервис».

Результатом такой бездумной федеральной политики стало ухудшение финансового положения порта, уменьшение налоговых отчислений и, как ни странно, переориентация части экспортных грузопотоков в порты Украины и Прибалтики.

Освоение месторождений полезных ископаемых и добыча природных ресурсов на условиях соглашения о разделе продукции внесли свою «лепту» в разрушение рынка морских транспортных услуг. Продукция, добываемая на морских нефтепромыслах в зоне континентального шельфа, транспортируется иностранными перевозчиками.

Еще одним фактором, повлиявшим на развитие транспортного рынка, являлась организация смешанных перевозок, которая основывалась на неразвитости отечественной тарифной системы. Эта проблема возникла по причине монополизации железнодорожных перевозок. Только в течение трех месяцев 1999 г. МПС России трехкратно увеличивало тарифы по перевозкам грузов. В результате в первом квартале 1999 г. тариф за 1 тонну экспортно-импортного груза возрос с 45,94 руб. до 243,3 руб., при этом темпы роста опережали рост курса доллара. Такое завышение тарифов было явно необоснованным, так как цена на электроэнергию в рассматриваемом периоде не возрастала, стоимость материально-технических ресурсов поднялась всего на 20 – 40 %<sup>60</sup>. Монополизация железнодорожных перевозок привела к созданию противоречивой ведомственной нормативной базы: несмотря на то, что в действующем Прейскуранте № 10-01 российские железнодорожные тарифы исчисляются только в рублях, было введено исчисление по экспортно-импортным перевозкам в швейцарских марках<sup>61</sup>.

В настоящее время на железнодорожном транспорте введен единый тариф на перевозки внутрироссийских и экспортно-импортных грузов<sup>62</sup>.

Переход к рыночным механизмам хозяйствования способствовал стремительному завоеванию рынка грузовых и пассажирских перевозок предприятиями негосударственной формы собственности. В акционерные общества преобразовано почти 75 % предприятий морского транспорта.

В составе транспортного комплекса России находится 43 морских порта, из которых 15 являются государственными, 28 – акционерными. Из них 11 перерабатывают 70 % всего грузопотока и все внешне-торговые грузы. Место 17 крупных государственных пароходств с их развитой инфраструктурой заняли 10 акционерных судоходных компаний и сотни фирм и частных предприятий. Последние, как правило, имеют в своем составе от одного до пяти судов. Обычно, это выкупленные у пароходств суда, выработавшие нормативные сроки, бывшие речные суда, переоборудованные для мореплавания, а также флот, ранее принадлежавший другим ведомствам. Деятельность негосударственных судовладельцев направлена главным образом либо на выживание, либо на достижение сиюминутной прибыли без учета развития и перспектив.

В процессе приватизации при отсутствии должного контроля со стороны бывшего Госкомимущества допущены серьезные нарушения, в результате которых объекты государственной собственности (причалы) попали в собственность акционерных обществ. Типичный пример – приватизация Туапсинского морского торгового порта, также проведенная с рядом нарушений действующего на тот период законодательства. При этом характерными для приватизации во всех портах являются негласные действия заинтересованных лиц в личных корыстных интересах. Так, рабочей комиссией по приватизации не проводилось общее собрание трудового коллектива по согласованию плана приватизации и Устава акционерного общества, а следовательно, не рассматривался вопрос утверждения Положения о порядке использования при приватизации средств фондов экономиче-

<sup>60</sup> См.: Морские порты России. 1999. № 2. С. 46.

<sup>61</sup> См.: Телеграмма МПС России от 5 сентября 1998 г. № 11-А.

<sup>62</sup> См.: Постановление ФЭК РФ от 5 февраля 2002 г. № 7/1 «Об индексации предельного уровня тарифов на грузовые железнодорожные перевозки во внутригосударственном сообщении и на перевозки экспортно-импортных грузов через российские порты по ставкам Прейскуранта № 10-01 "Тарифы на грузовые железнодорожные перевозки"» // Экономика железных дорог. 2002. № 5.

ского стимулирования. Кроме того, при оценке уставного капитала не были учтены доли порта в уставном капитале двух совместных предприятий. Имело место умышленное сокращение сроков проведения закрытой подписки (7 дней вместо 9). Абсурдно выглядит тот факт, что депозитный счет, открытый в Туапсинском филиале Кубаньбанка якобы для оплаты за акции, использовался как расчетный счет. На средства, хранящиеся на этом счете, банком начислялись проценты, с него гасили долги физических лиц – участников приватизации, снимали наличные средства, производили расчеты. Все это происходило в нарушение действующего законодательства. Передача Фондом госимущества полномочий по заключению соглашения о приобретении акций АО «ТМТП» привела к тому, что имущество было продано от имени этого АО, а вырученные денежные средства получены им же на тот самый депозитный счет. Проверкой, проведенной транспортной прокуратурой, была определена сумма скрытого дохода, которая на сентябрь 1997 г. составляла 1874 млн неденоминированных рублей. Частично эти средства были использованы 17 работниками порта на возврат собственных кредитов (почти 1420 млн руб.). Среди них оказались лица, непосредственно причастные к процессу приватизации портов: начальник порта, заместитель начальника порта по экономике, председатель рабочей комиссии по приватизации, главный бухгалтер порта, член рабочей комиссии, председатель профсоюзного комитета. Все это позволяет сделать вывод об отсутствии со стороны Федерального фонда госимущества должного контроля за заключением соглашений. А ведь этот контроль договором-поручением был возложен на специалиста фонда.

В соответствии с Государственной программой приватизации Указом Президента РФ от 1 июля 1992 г. № 721 и распоряжением Госкомимущества гидротехнические сооружения порта приватизации не подлежат. Они должны находиться в оперативном управлении морской администрации. Однако в порту Туапсе выявлено три объекта федеральной собственности, не учтенные при передаче в оперативное управление МАП Туапсе: причал в ковше (угольная пристань); берегоукрепления вертикального типа между причалами 2 и 3; набережная в ковше. Остаточная стоимость сооружений по состоянию на 1 декабря 1995 г. составляла 2 441 млн руб. Все это – гидротехнические, функционально законченные сооружения, строительство которых осуществлялось за государственный счет, т.е. до

проведения акционирования порта, они являются неотделимым имуществом действующего порта. Подобные действия со стороны комитета госимущества вызывают недоумение, так как бюджет в данном случае теряет довольно значительные суммы в связи с неполучением арендной платы, налога на имущество и других платежей.

В то же время заинтересованными лицами, в том числе представителями исполнительной власти отдельных субъектов Федерации, располагающими портовыми ресурсами, активно «лоббируется» внесение изменений в законодательство с целью легализации использования госсобственности в коммерческих интересах крупных коммерческих структур. При этом речь идет не о катерах и яхтах, а о гордости российского флота – атомных ледокольных судах, которые вместо обеспечения стратегических интересов государства в Арктике задействованы для туристических круизов.

В результате скоротечной приватизации большинство морских портов превратились из государственных предприятий в акционерные общества, причем доля государства в этих акционерных обществах постоянно снижается. Так, по итогам приватизации государственный пакет акций Новороссийского и Туапсинского морских торговых портов составлял по 20 %, Ейского морского порта – 25,5 %, Новороссийского морского пароходства – 45 %. Что касается Новороссийского порта, то процесс его приватизации изначально пошел не по пути соблюдения государственных интересов, а в угоду узкой группе руководителей порта и Минтранса. Новороссийский морской порт занимал высокие рейтинговые позиции в списке российских и мировых компаний. В то же время рыночные экономические показатели свидетельствуют, что стоимость акций порта была целенаправленно занижена. Еще при подготовке плана приватизации и акта оценки имущества государственного предприятия «Новороссийский морской торговый порт» руководством порта были скрыты учредительные взносы: ТОО «Сименс Клуб» (г. Новороссийск) – 50 тыс. руб., АОЗТ «Международный центр малого предпринимательства» (г. Санкт-Петербург) – 10 тыс. руб., АОЗТ «Новопорт ЛТД» (г. Лондон) – 3 тыс. фунтов стерлингов (250 тыс. руб.). Это привело к занижению уставного капитала на сумму свыше 300 тыс. руб. и позволило длительное время осуществлять неконтролируемую советом директоров «НМТП» и, в частности, представителем государства в совете финансово-хозяйственную деятельность, в том числе за рубежом.

В итоге АО «НМТП» являлось учредителем 54 предприятий с долевым участием 2,8 млрд руб. и 1,8 тыс. фунтов стерлингов. Отдельные из указанных предприятий функционировали без валютной лицензии, доходов от их деятельности, по данным «НМТП», получено не было. В итоге использование государственных средств в виде 20 % участия в уставном фонде «НМТП» ожидаемой прибыли ему не принесло.

Постепенно морской транспорт России начинает выходить из кризисного состояния. Для стабилизации и развития основных видов транспорта в России, в том числе и морского, необходимо формирование единой федеральной транспортной сети. Этим целям служит разработанная Правительством РФ «Транспортная стратегия России на период до 2020 г.», которая является основой для выработки решений в сфере государственной транспортной политики, разработки целевых программ в области транспорта и смежных с транспортом отраслях, приоритетных задач институциональных реформ на транспорте.

Государственная политика на морском транспорте направлена на реализацию положений Морской доктрины и Концепции судоходной политики, а также на поддержание флота и портовой инфраструктуры на уровне, гарантирующем экономическую независимость и безопасность государства.

Россия пока сохраняет приоритет в производстве некоторых видов морского и водного транспорта, в частности, является мировым лидером в строительстве судов смешанного плавания «река-море», кораблей и судов с динамичными принципами поддержания скорости. Кроме того, сохраняются возможности производить на мировом уровне атомные ледоколы, корабли и суда на подводных крыльях и воздушной подушке, корабли-экранопланы, промысловые суда, плавучие буровые платформы, суда специального назначения.

Транспортная стратегия России на период до 2020 г. предусматривает строительство: крупнотоннажных танкеров серии «Балтмакс» и «Босформакс» в целях обеспечения роста экспорта нефтеналивных грузов через черноморские и балтийские проливы; специализированных судов-газовозов для вывоза углеводородного сырья с Ямала, Сахалина и других месторождений; паромов нового поколения для развития паромного сообщения во всех основных бассейнах; атомных ледоколов нового поколения, включая завершение строительства атомного ледокола «50 лет Победы»; линейных и вспомогатель-

ных дизельэлектрических ледоколов для обеспечения перевозок с арктического шельфа и по трассам Северного морского пути; судов усиленного ледового класса двойного действия с движительным комплексом AZIPOD, а также развитие аварийно-спасательного флота.

В рамках реализации этих задач следует отметить масштабный проект государственной судоходной компании «Совкомфлот» по кардинальному обновлению отечественного флота. В частности, на приобретение 19 новых многоцелевых сухогрузных судов и танкеров-газовозов для перевозки сжиженных нефтяных газов общим дедевитом 1,5 млн т «Совкомфлот» может потратить до конца 2009 г. около 950 млн долларов. Большую часть заказов могут получить отечественные кораблестроители, в том числе предприятие «Северная верфь». Ранее государственная судоходная компания размещала аналогичные заказы в Японии.

В последние десятилетия осуществляются попытки использовать на флоте атомную энергию. В этой сфере у России есть уникальный проект создания плавучих атомных теплоэлектростанций (ПАТЭС). В основе его лежат технологии, применявшиеся при строительстве атомных подводных лодок. Энергетическая мощность плавучего энергоблока составит 70 МВт. Этого достаточно, чтобы обеспечить потребности в электроэнергии и тепле города с населением около 200 тыс. человек или работу крупного промышленного предприятия. Плавучая станция загружается топливом один раз в три года.

Принципиальное преимущество плавучей АЭС перед другими электростанциями прежде всего в ее мобильности. Стоимость реализации проекта оценивается примерно в 150 млн долларов. Проект имеет значительный экспортный потенциал.

При реализации указанных проектов и задач уже в ближайшие годы может быть обеспечена занятость в судостроительной и смежных отраслях России примерно 1,5 млн человек. К 2020 г. более 50 % тоннажа контролируемого Россией торгового флота должно быть зарегистрировано в национальных реестрах (в 2003 г. этот показатель составлял 35 %).

Увеличение численности и тоннажа флота судов под флагом России зависит от создания налоговых условий, обеспечивающих конкурентоспособность судовладельцев на мировом фрахтовом рынке. Достижению этой цели может способствовать создание Российского международного реестра судов.

Значительные дополнительные валютные поступления Россия может иметь от развития терминальных мощностей. По оценкам специалистов, ежегодно российские грузоотправители оставляют в зарубежных портах до 700 млн долларов. По существующим прогнозам к 2007 г. мощности отечественных морских портов могли бы быть увеличены на 90 млн т, а общий объем перевалки грузов мог бы превысить 300 млн т.

Реализация транспортной стратегии в области развития портового хозяйства и терминальных мощностей предполагает осуществление ряда крупных инфраструктурных проектов. К ним можно, в частности, отнести модернизацию портов Дальнего Востока, что будет способствовать развитию Восточной Сибири и Дальнего Востока, стимулируя расширение экономических связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Создание системы обеспечения безопасности судоходства в Финском заливе может стать важным фактором поддержки расширяющегося торгово-экономического сотрудничества с европейскими странами и США, безопасного торгового судоходства на Балтике в соответствии с современными стандартами.

Модернизация Астраханского водно-транспортного узла и портов Махачкала и Оля, развитие системы паромного сообщения на Каспии в рамках международной транспортной магистрали «Север-Юг» значительно усилят позиции России в борьбе за транзитные грузы в данном регионе.

С выходом на проектную мощность портового комплекса в Усть-Луге улучшится железнодорожно-паромное сообщение с Калининградской областью. Реализация проекта позволит переключить перевалку грузов из портов стран Балтии на российские порты. Может быть достигнуто значительное увеличение экспорта угля через порты России.

Для выполнения энергетической стратегии России до 2020 г. необходимо обеспечить наличие достаточных нефтеналивных мощностей в морских портах России для поставки нефти на традиционные и новые рынки.

Предусматривается реконструкция арктической транспортной системы, что даст импульс для освоения ресурсов северных территорий, создаст предпосылки к развитию транзитных перевозок по трассе Северного морского пути. Согласно Транспортной стратегии

к 2020 г. мощности портовой инфраструктуры России обеспечат до 90 – 95 % реализации экспортно-импортных перевозок грузов (75 % в 2003 г.).

Конкуренциоспособность отечественной портовой индустрии зависит от конкуренции стивидоров как одного порта, так и различных морских портов в одном морском бассейне. Поэтому необходимо выводить из реестра субъектов естественных монополий специальные стивидорные компании морских портов, реально конкурирующие между собой по перевалке одинаковых грузов.

Регулирование тарифов на услуги естественных монополий должно быть направлено на повышение привлекательности российских портов для грузовладельцев, поддержку российских перевозчиков при адекватном финансировании мероприятий по обеспечению безопасности судоходства в портах.

Морской транспорт будет развиваться в сегменте межконтинентальных перевозок грузов, конкурируя на международном рынке морских перевозок, а также с внутренним водным транспортом в малом и большом каботаже и экспортно-импортных перевозках.

По оценкам специалистов, потенциал этой отрасли весьма значителен. В частности, доходы от строительства конкурентоспособных транспортных и промысловых судов, а также стационарных и технических средств для работы на шельфе оцениваются в 10 млрд долларов. Доходы от использования плавучих платформ по добыче нефти, газа и их транспортировки оцениваются в 7 млрд долларов. Доходы от экспорта судов и военных кораблей – 2 млрд долларов.

Будущее российского флота в основном зависит от того, насколько успешно сможет государство реализовать меры по его поддержке, широко используемые в международной практике. Речь идет о льготных условиях налогообложения, резервировании определенных категорий грузов для перевозки только отечественным тоннажем, целевых дотациях отечественному судостроению для поставок тоннажа российским судовладельцам по фиксированным ценам и т.д.

Международный транспортный транзит через российскую территорию огромный, но пока нереализованный национальный ресурс. Необходимо вернуть России статус транспортной державы мира, увеличить грузопотоки с Запада на Восток, с Севера на Юг и обратно через российскую территорию. Взимание транзитной ренты может стать важной доходной статьей экспорта. По оценкам специали-

стов, от предоставления транспортных транзитных услуг Россия могла бы ежегодно иметь дополнительно 3 – 5 млрд долларов. Большие перспективы имеет проект развития Великого северного морского пути, который в 2 – 3 раза короче морских путей через Суэцкий и Панамский каналы. Можно ожидать масштабного освоения зоны Северного Ледовитого океана, в том числе развития и увеличения интенсивности транспортных потоков различных видов морского транспорта.

Таким образом, России в силу особенностей ее экономики, структуры внешней торговли в качестве необходимой предпосылки для успешного развития необходимо обеспечивать опережающее развитие морских портов<sup>63</sup>. Однако рассмотренные выше негативные тенденции спровоцировали формирование комплекса условий, ухудшающих результаты финансово-экономической деятельности объектов морского транспорта и осложняющих ситуацию в морских портах страны.

Проведенный авторами анализ экономико-географического потенциала морского транспортного комплекса позволил выделить следующие виды угроз обеспечению экономической безопасности в сфере функционирования объектов морского транспорта:

отрицательные геополитические последствия нарушения с разделом СССР единой системы морфлота;

нерациональную приватизацию ряда ключевых для государства порто-транспортных объектов;

вывод из-под государственного контроля морских судов, сопровождаемый вывозом из страны капитала;

утрату конкурентоспособности отечественными объектами транспортной инфраструктуры;

факты неправомерного присвоения денежных средств и материальных ценностей, инвестируемых государством в развитие морского транспорта, приобретших массовый характер.

Отсутствие эффективного государственного контроля над реформаторскими преобразованиями во многом способствовало преступной экспансии в сфере функционирования морского транспорта. Правоохранительными органами, Главным контрольным управле-

---

<sup>63</sup> См.: Милякина Е.В., Росса А.А. Экономико-правовые проблемы обеспечения экономической безопасности на морском транспорте // Законодательство и экономика. 2006. № 7. С. 27.

нием Президента Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации выявлены многочисленные нарушения в хозяйственной деятельности морского транспорта, создающие условия для совершения преступлений, угрожающих экономической безопасности государства. В сложившейся обстановке декриминализация инфраструктуры морского торгового судоходства должна стать одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел на транспорте.

### **§ 3. Оценка состояния правового регулирования предпринимательской деятельности, осуществляемой на объектах морского транспортного комплекса**

Конкуренция, свобода экономической деятельности, наряду с многообразием форм собственности, составляют основополагающие принципы рыночной экономики. Однако совершенно очевидно, что государство должно не просто гарантировать свободу экономической деятельности, но и предупреждать возможные злоупотребления со стороны ее участников, придавать рыночным отношениям социальную ориентацию. Учитывая, что Российская Федерация находится в состоянии поиска наиболее эффективных путей перехода к рыночной экономике и, следовательно, баланса индивидуальных и общественных интересов при осуществлении предпринимательской деятельности, очень важно обеспечить максимально полное законодательное регулирование этой важнейшей сферы общественных отношений<sup>64</sup>.

Рассмотрим с учетом этих конституционных гарантий особенности правового регулирования в такой сфере предпринимательства, как услуги морского транспорта.

Анализ основ правового регулирования дает возможность рассмотреть правовые основания проведения различных хозяйственных операций, сделок, их виды, где и как они фиксируются, какими нормативными документами регулируются, кто является участником данного хозяйственного процесса и т.п., что позволяет определить различные правонарушения в проведении этих операций и сделок. Такая характеристика дает возможность показать регулирующие,

---

<sup>64</sup> См.: Максимов В.А. Свобода экономической деятельности и государственное регулирование // Гражданин и право. 2001. № 5, 6.



требованием международных актов и российского законодательства наличие таких прав подтверждается их государственной регистрацией.

Существующая система государственного надзора за торговым мореплаванием позволяет подразделить все суда торгового мореплавания на три группы:

суда торгового мореплавания, государственный надзор за которыми осуществляет Министерство транспорта РФ в лице Федерального агентства морского и речного транспорта<sup>71</sup>;

суда рыбопромыслового флота, надзор за которыми осуществляет Министерство сельского хозяйства РФ в лице Федерального агентства по рыболовству;

суда маломерного флота<sup>72</sup>, государственный надзор за которыми осуществляет Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в лице Государственной инспекции по маломерным судам<sup>73</sup>, а также и Министерство здравоохранения и социального развития РФ и подведомственное ему Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму в лице Государственной яхтенной инспекции.

Специфика вещно-правового режима морского судна состоит в том, что, являясь движимым материальным объектом (в смысле физических свойств судно обладает возможностью перемещения в пространстве), морское судно отнесено к недвижимому имуществу действующим гражданским законодательством России<sup>74</sup>. Так, согласно

---

<sup>71</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта».

<sup>72</sup> К маломерным судам согласно содержанию ст. 23 КТМ РФ относятся самоходные суда с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт и несамоходные суда вместимостью менее чем 80 т, а также независимо от мощности и вместимости таких судов – спортивные, прогулочные суда и яхты. (См.: Комментарий к Кодексу торгового мореплавания Российской Федерации / Под ред. Г.Г. Иванова. М.: Спарк, 2000. С. 20-26, 56-58). Аналогичное определение маломерному судну дано в примечании к ст. 11.7 КоАП РФ. (См.: Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 47 «О Государственной инспекции по маломерным судам Российской Федерации»).

<sup>73</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

<sup>74</sup> Режим недвижимого имущества на морские суда установлен законодательством государств континентального права, таких как Италия, Германия; общего права – Великобритания, США, Республика Корея и пр.

абз. 2 п. 1 ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам относятся подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты<sup>75</sup>. Способность к физическому перемещению в пространстве, несмотря на сохранение режима недвижимого имущества, послужила причиной включения морских судов в категорию «товар» для целей таможенного регулирования.

Практика применения положений ТК РФ 1993 г. в части перемещения морских судов в качестве товара позволяла сделать вывод о возможности заключения в отношении судов двух групп внешнеэкономических сделок, влекущих появление у морского судна такого статуса. Во-первых, это сделки, в результате которых происходил переход права собственности на судно между российскими и иностранными лицами (купля-продажа, мена, дарение, залог с последующим обращением предмета залога в собственность залогодержателя, аренда с последующим переходом права собственности на арендуемое судно (бербоут-чартер, лизинг)). Во-вторых, сделки, направленные на восстановление судна, – ремонт (переработка), в результате которого увеличивалась балансовая стоимость судна.

Если судно, являющееся объектом внешнеторговой сделки, становилось товаром в целях таможенного регулирования в силу ст. 2 Закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», то статус товара, подвергнутого переработке, судно приобретало исключительно в силу подзаконных нормативных правовых актов. В числе таковых указание ГТК России от 14 октября 1996 г. № 01-14/1161 «О некоторых вопросах применения таможенных режимов к морским и речным судам» (далее – Указание)<sup>76</sup>, а также пришедшие ему на смену постановление Правительства РФ от 6 июля 2001 г. № 517 «О временном ввозе (вывозе) транспортных средств» и принятое на его основе распоряжение ГТК России от 25 июня 2002 г. № 419-р «О таможенном оформлении судов торгового мореплавания, помещенных под таможенный режим временного ввоза (вывоза)»<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. I. (Закон РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. 28.

<sup>76</sup> См.: Таможенные ведомости. 2002. № 10.

<sup>77</sup> См.: Судебная практика по таможенным спорам. СПб., 2002. С. 129-133.



ций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично (ст. 120 ГК). Суда могут быть закреплены за учреждением лишь на праве оперативного управления. На таком же праве суда могут закрепляться за федеральным казенным предприятием. Согласно ГК РФ предприятие не может продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения судно, сдавать его в аренду, отдавать в залог или иным способом распоряжаться судном без согласия собственника<sup>80</sup>.

В случае фрахтования судна на время (тайм-чартер) и фрахтования судна без экипажа (бербоут-чартер) необходимо наличие согласия собственника на названные операции. Поскольку судовладелец должен эксплуатировать судно от своего имени, то независимо от того, является ли он собственником судна или использует его на ином законном основании (ст. 8 КТМ), договор тайм-чартер или бербоут-чартер может заключаться только от имени соответствующего предприятия.

Согласно Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024, использование такой организационно-правовой формы, как государственное унитарное предприятие, обосновано лишь в определенных случаях<sup>81</sup>. Дальнейшее усиление контроля со стороны государства за деятельностью федеральных государственных предприятий проявилось в постановлении Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 «О порядке заключения контрактов и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий», которым утверждено Положение о проведении конкурса на замещение должности руководителя федерального унитарного предприятия и Положение о проведении аттестации руководителей таких предприятий<sup>82</sup>.

Примерный устав федерального государственного унитарного предприятия утвержден приказом Минэкономразвития от 25 августа 2005 г. № 205 «Об утверждении примерного устава государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения»<sup>83</sup>.

Парадоксально, но на таком важном виде объектов, как морской транспорт, практика создания унитарных судоходных предприятий распространения не получила. В настоящее время существуют лишь два

таких предприятия: Северо-Каспийское морское пароходство (г. Астрахань) и Арктическое морское пароходство (п. Тикси)<sup>84</sup>.

Согласно Федеральному закону «Об использовании атомной энергии» 1995 г. ядерные установки, не имеющие оборонного значения, находятся в федеральной собственности, если иное не установлено законом. Статьей 12 КТМ установлено, что суда с ядерными энергетическими установками могут находиться в собственности только Российской Федерации, это исключает передачу их в собственность даже субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 213 ГК в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, количество и стоимость которого не ограничиваются, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 1 ГК РФ. Это общее правило применимо и к морским судам, и КТМ не содержит ограничений, которые существовали в советском морском законодательстве (в соответствии со ст. 19 КТМ СССР 1968 г. в личной собственности граждан могли находиться суда валовой вместимостью не более 10 регистровых тонн, которые не могли использоваться для извлечения нетрудовых доходов).

Конвенция ООН об условиях регистрации судов 1986 г. (Конвенция в силу не вступила, однако многие ее нормы отражают законодательную практику государств в отношении регистрации морских судов) предусматривает, что законы государства флага должны содержать соответствующие положения, касающиеся собственности на суда. При этом может быть установлено, что государство или его граждане должны выступать в качестве долевых собственников судов, плавающих под его флагом, или такие суда должны быть в их исключительной собственности, а также степень соответствующего участия. Такие нормы содержатся в законодательстве многих государств, например в морских кодексах скандинавских стран (Норвегия, Швеция, Финляндия, Дания). Согласно Норвежскому морскому кодексу судно рассматривается в качестве норвежского, если оно принадлежит норвежскому акционерному обществу, в котором норвежские граждане владеют, по крайней мере, 60 % капитала. Общество с ограниченной ответственностью (при определенных условиях) должно иметь в Норвегии главную контору, и большинство членов совета директоров, включая председателя, должны

<sup>80</sup> См.: Иванов Г.Г. Правовое регулирование морского судоходства в РФ. М.: Спарк, 2002.

<sup>81</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626; 2000. № 49. Ст. 4825.

<sup>82</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1373.

<sup>83</sup> См.: Российская газета. 2005. № 225. 7 окт.

<sup>84</sup> См.: Иванов Г.Г. Указ. соч.

быть норвежскими гражданами, являющимися резидентами Норвегии и проживающими в Норвегии в течение последних двух лет<sup>85</sup>.

В российском транспортном законодательстве лишь Воздушный кодекс содержит подобные нормы (согласно ст. 61 создание на территории Российской Федерации авиационного предприятия с участием иностранного капитала допускается при условии, что доля участия иностранного капитала не превышает 49 % уставного капитала, его руководитель является российским гражданином, а количество иностранных граждан в руководящих органах предприятия не превышает одной трети состава руководящего органа).

Система регистрации прав на морские суда в Российской Федерации в настоящее время выглядит следующим образом<sup>86</sup>.

Включая морские суда в категорию недвижимого имущества (абз. 2 п. 1 ст. 130 ГК РФ), Гражданский кодекс РФ автоматически устанавливает обязательную государственную регистрацию возникновения, перехода и прекращения права собственности и иных вещных прав, а также их ограничений в отношении данных объектов гражданского оборота (п. 1 ст. 131 ГК РФ). В соответствии с данной нормой такая регистрация должна осуществляться в едином государственном реестре учреждениями юстиции. В развитие комментируемой нормы следует упомянуть Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в котором подробно регламентируются процедура и порядок такой регистрации. Пунктом 1 ст. 33 названного акта морские суда и сделки, с ними совершаемые, из-под действия данного Закона выведены. Это означает, что порядок регистрации морских судов регулируется специальным актом, а именно Кодексом торгового мореплавания (КТМ).

КТМ предусматривает регистрацию морского судна в одном из следующих реестров: либо в Государственном судовом реестре, либо в судовой книге, либо в бербоут-чартерном реестре (п. 1 ст. 33 КТМ).

Право собственности и иные вещные права на судно, а также ограничения (обременения) прав на него подлежат регистрации в Государственном судовом реестре или судовой книге (п. 2 ст. 33 КТМ).

<sup>85</sup> См.: Иванов Г.Г. Указ. соч.

<sup>86</sup> См.: Тай М.А. Значение государственной регистрации прав на морские суда в России // Законодательство. 2005. № 4.

Для регистрации судна, владелец которого наделен правами в отношении этого судна на основании договора бербоут-чартера, предусмотрен специальный бербоут-чартерный реестр.

В Государственном судовом реестре регистрируются пассажирские, грузопассажирские, нефтеналивные, буксирные, а также другие самоходные суда с главными двигателями мощностью не менее чем 55 квт и несамоходные суда вместимостью не менее чем 80 т, за исключением используемых в некоммерческих целях спортивных и прогулочных судов (п. 2 ст. 23, п. 5 ст. 33 КТМ).

Регистрация таких судов осуществляется капитаном морского торгового порта, за исключением судов рыбопромыслового флота, за регистрацию которых отвечает капитан морского рыбного порта.

В судовых книгах регистрируются спортивные и прогулочные суда независимо от мощности главных двигателей и вместимости таких судов, а также иные суда, которые в соответствии с законодательством не могут быть зарегистрированы в Государственном судовом реестре (п. 3 ст. 23, п. 5 ст. 33 КТМ). Регистрация этих судов осуществляется органами технического надзора за такими судами.

Не подлежат регистрации в Государственном судовом реестре и судовых книгах шлюпки и иные плавучие средства, являющиеся принадлежностями судна.

Суда, зарегистрированные в реестре судов иностранного государства, но временно предоставленные в пользование и во владение российскому фрахтователю по договору фрахтования судна без экипажа (бербоут-чартер), регистрируются в бербоут-чартерном реестре (п. 6 ст. 33 КТМ). С момента такой регистрации судно приобретает право плавания под государственным флагом Российской Федерации (п. 2 ст. 15 КТМ).

Согласно ст. 3 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» (с изм. от 9 июля 2002 г., 30 июня 2003 г.) Государственный флаг Российской Федерации поднимается:

на судах, внесенных в один из реестров судов Российской Федерации, – в качестве кормового флага;

буксирных судах, ведущих другие суда или плоты, – на носовом флагштоке или гафеле. Судно, плавающее под государственным или национальным флагом иностранного государства, должно при плавании во внутренних водах Российской Федерации либо во время стоянки в порту Российской Федерации в дополнение к своему фла-

гу поднимать и нести в соответствии с международными морскими обычаями также Государственный флаг Российской Федерации;

судах, зарегистрированных в реестре судов иностранного государства и предоставленных в пользование и во владение российскому фрахтователю по договору фрахтования судна без экипажа (бербоут-чартеру), которым в соответствии с Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации временно предоставлено право плавания под Государственным флагом Российской Федерации;

военных кораблях и судах – в соответствии с Корабельным уставом;

вспомогательных судах Военно-морского флота, используемых как российские суда заграничного плавания для выполнения работ за пределами Российской Федерации, – в качестве кормового флага<sup>87</sup>. Решение о предоставлении такого права (кроме рыбопромысловых судов) иностранному судну принимается Минтрансом России, при этом срок не может превышать двух лет с правом его продления через каждые два года, но не свыше срока действия бербоут-чартера. Если бербоут-чартер заключается на срок менее чем один год, право плавания под Государственным флагом Российской Федерации не предоставляется. Как правило, судно сохраняет свое название, однако Минтранс России может определить, каким должно быть новое название судна.

Представленная система регистрации морских судов отличается некоторой непоследовательностью реализации общих принципов регулирования оборота недвижимого имущества, о которых говорилось ранее и которые исходя из положения ст. 130 ГК РФ должны были быть положены в основу функционирования этой системы.

Представляется, что система регистрации морских судов, существующая в настоящее время в Российской Федерации, не отвечает подобным требованиям. Морские суда по нашему законодательству провозглашаются недвижимым имуществом и вместе с тем, несмотря на положения Гражданского кодекса, предусматривающие для всех недвижимых объектов регистрацию прав в едином государственном реестре, исключаются из общей системы укрепления прав, регистрируются в особом режиме и по специальным правилам.

Такая ситуация объясняется физической природой морских судов. В силу объективных причин морские суда в отличие от физически недвижимого имущества могут менять место своего нахождения, более того, это является их функциональным назначением. Особен-

ности морского хозяйства таковы, что позволяют прикреплять морское судно лишь к определенному порту, да и то лишь на некоторое время, поскольку морские суда нередко меняют порт приписки. Вышесказанное ставит под сомнение оправданность включения морских судов в категорию недвижимого имущества.

На морском транспорте с начала процесса приватизации в акционерные общества преобразовано около 75 % предприятий всех видов деятельности, направленной на обеспечение морского судоходства, которой занимается около 1000 компаний, в том числе судоходные предприятия, владеющие судами.

В зависимости от степени участия государства в уставных капиталах акционерного общества (100 %; более 50 %; от 25 до 50 %; менее 25 %) определяется роль федерального органа исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях. Так, согласно п. 4 постановления Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. № 104 «Об усилении контроля за деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий и управлением находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ» эти органы в отношении открытых акционерных обществ, более 50 % акций которых находится в федеральной собственности, ежегодно осуществляют:

утверждение по согласованию с Минэкономразвития России показателей экономической эффективности деятельности;

контроль за использованием принадлежащего предприятию имущества, а также анализ его эффективности;

определение рекомендуемого размера дивидендов по акциям – для голосования в установленном порядке представителей Российской Федерации в органах управления указанных обществ.

Представители Российской Федерации в совете директоров и ревизионной комиссии акционерного общества, в отношении которого принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении им («золотой акции»), назначаются Правительством Российской Федерации по представлению Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, подготовленному Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом по согласованию с федеральным агентством или федеральным органом. Это требование установлено постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в

<sup>87</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 52. Ч. 1. 25 дек. Ст. 5020.

управлении открытыми акционерными обществами («золотой акцией»)<sup>88</sup>.

Представители Российской Федерации осуществляют свои полномочия на основании письменных директив Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, подготовленных в соответствии с порядком управления находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ.

Представители несут обязанности, определенные Положением, и должны в установленном порядке отчитываться о своей деятельности. Порядок отчетности утвержден постановлением Правительства РФ от 4 октября 1999 г. № 1116<sup>89</sup>. Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом формируются директивы представителям интересов Российской Федерации в совете директоров:

а) акционерных обществ, входящих в специальный перечень, – по согласованию с федеральным министерством или федеральным органом;

б) акционерных обществ, входящих в стратегический перечень, – на основании предложений федерального агентства или федерального органа;

в) иных акционерных обществ – самостоятельно, а в случае представления федеральным агентством или федеральным органом в установленном порядке – с учетом указанных предложений.

В отношении акционерных обществ, входящих в специальный перечень, в случае если федеральное министерство имеет подведомственные ему федеральные агентства, представленные в агентство предложения по каждому вопросу должны отражать консолидированную позицию федерального министерства и подведомственного ему федерального агентства.

Перечень открытых акционерных обществ, в отношении которых выдвижение кандидатов в совет директоров, ревизионную комиссию, а также в исполнительные органы общества, назначение представителей Российской Федерации для голосования на общих собраниях акционеров акциями, находящимися в собственности Российской Федерации, замена членов совета директоров (наблюдательного совета), представляющих интересы Российской Федерации, осуществляются Правительством РФ, утвержден тем же Постановлением. В этот Перечень включе-

<sup>88</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 5073.

<sup>89</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5034.

ны Мурманское морское пароходство, Новороссийское морское пароходство, Дальневосточное морское пароходство, а также Новороссийский, Бакинский, Мурманский, Санкт-Петербургский морские торговые порты<sup>90</sup>.

*Àèáù ñààìé, çàèèþ-àà ùó ì òè ñààðòàí èè ì ìòèèò ì àðààíçé*

Рынок транспортных услуг делится по различным видам транспорта путем определения основных параметров логистики: направлений перевозок, географических районов перевозок и видов перевозимого груза. Если два первых параметра ограничивают использование морского транспорта, то последний параметр выводит его в лидеры среди прочих видов транспорта, так как он располагает значительной грузоподъемностью и приспособлен для любых перевозок (пассажирских, грузовых). Рынок услуг морского транспорта делится на сухогрузный, нефтеналивной и линейный фрахтовый<sup>91</sup>.

Сухогрузный рынок обеспечивает перевозки массовых грузов – навалочных, насыпных, лесных грузов, сельскохозяйственной продукции, руды, металлов, металлургического сырья, полуфабрикатов и др.

Нефтеналивной рынок предназначен в основном для перевозки нефтегрузов – нефти и нефтепродуктов.

Линейный фрахтовый рынок используется для перевозки готовых изделий, полуфабрикатов, а также пассажиров.

Грузы морским транспортом перевозятся как специализированными судами, так и любыми другими, например паромными. Товары, предъявляемые к перевозке, могут перевозиться навалом, насыпью, наливом (массовые грузы), а также поштучно в пакетированном виде, в контейнерах.

По способу привлечения судов к оказанию транспортных услуг различают два вида перевозок: линейные и чартерные.

*Линейные перевозки* – это планомерная деятельность перевозчика, который осуществляет за вознаграждение перевозку любых или определенных грузов для любого лица на зафиксированном маршруте с указанием пунктов захода в относительно регулярные промежутки времени по единым или общим тарифам.

*Чартер* представляет собой особый вид договора/контракта морской перевозки грузов, по которому одна сторона – фрахтовщик –

<sup>90</sup> См.: Иванов Г.Г. Указ. соч.

<sup>91</sup> См.: Экономика внешних связей России: Учебник для предпринимателя / Под ред. доц. А.С. Булатова. М.: Изд-во «БЕК», 1995.

обязуется подать судно в указанный порт погрузки товаров и перевезти его с условием предоставления всего судна, части судна или определенных судовых помещений в порт назначения и выдать груз получателю. Другая сторона – фрахтователь – обязуется подать груз в указанный порт и уплатить перевозчику за транспортировку определенную плату. При чартере судно фрахтуется на определенный рейс.

При доставке грузов водным транспортом (морским, речным) в соответствии с КТМ используются договоры перевозки. В соответствии с одним из них фрахтователем (грузовладельцем) и фрахтовщиком (судовладельцем) признаются лица, заключившие друг с другом договор фрахтования. Предмет договора – морское или речное судно. Оформляется этот вид договора документом под названием «чартер». Договор перевозки по чартерам регламентирован международными нормами. Этот вид договора применяется при фрахтовании судов, работающих в трамповом сообщении. Они перевозят грузы между различными портами мира в зависимости от наличия массовых грузов и размера действующих фрахтовых ставок.

Чартеры могут быть чистыми и открытыми. Чистый чартер – это документ, подписанный без каких-либо изменений стандартной формы. Открытый чартер – это документ, в котором не указаны ни род груза, ни пункт назначения. В зависимости от специфики перевозки для различных родов грузов и отдельных направлений используются стандартные формы чартеров (чартер-партий). Стандартные формы чартеров разрабатываются судовладельцами и фрахтователями. Каждый чартер используется для определенного вида груза. Формы чартеров согласуются в международных морских организациях, на конференциях. Все чартеры подразделяются на 12 групп, при этом выделяют следующие виды чартера.

*Рейсовый чартер* – договор морской перевозки, по которому фрахтователю предоставляется все судно или часть судовых помещений.

*Тайм-чартер* – фрахт судна за вознаграждение на определенный срок для перевозки грузов, пассажиров и для других целей. Судно передается, надлежащим образом оснащенное, с полным экипажем. Фрахтователь несет эксплуатационные расходы.

*Димайз-чартер* – договор на фрахтование судна на срок, в течение которого фрахтователь фактически становится владельцем судна.

Наибольшее распространение в последнее время получил бербут-чартер.

*Бербут-чартер* – это фрахтование судна без экипажа. В отличие от других видов чартера, являющихся договором перевозки, бербут-чартер является договором найма. Судно на все время найма находится в полном владении фрахтователя, который нанимает экипаж и несет все расходы по эксплуатации судна<sup>92</sup>.

Высокая эффективность внешнеэкономических связей России может быть достигнута только при наличии качественного транспортного обслуживания, включающего выбор рационального направления перевозки, вида транспорта, технологии перевозки и перегрузки, соблюдения коммерческо-правовых условий договора и квалифицированной организации транспортного процесса.

*Морской транспорт как объект гражданско-правовых сделок.* Существенные особенности имеет залог морских судов, что определяется спецификой самого предмета залога, особенностями тех требований, которые могут возникнуть в сфере торгового мореплавания, огромным влиянием, которое оказывают на внутреннее морское законодательство международные правовые нормы. КТМ различает два вида залога – это морской залог и ипотека судна или строящегося судна. Главное отличие этих видов залога заключается в том, что морской залог не требует заключения соответствующего договора, он возникает в силу указания закона и только при наступлении указанных в законе обстоятельств, обеспечивая лишь те требования, которые прямо в законе указаны (ст. 367 КТМ РФ). Ипотека судна (или строящегося судна) возникает на основании договора, и перечень материальных требований (денежных обязательств), которые могут обеспечиваться ипотекой, закон не ограничивает.

Морским залогом обеспечиваются требования к судовладельцу. Понятие судовладельца дает ст. 8 КТМ РФ, согласно которой под судовладельцем понимается лицо, эксплуатирующее судно от своего имени независимо от того, владеет ли это лицо судном по праву собственности либо на ином законном основании. Юридическими основаниями, дающими право на эксплуатацию судна от своего имени, помимо права собственности, в частности, являются: право хозяйственного ведения или оперативного управления; договор доверитель-

---

<sup>92</sup> Подробнее об этом см.: Внешнеэкономическая деятельность. Как заключить контракт с иностранной фирмой // Энциклопедия международных контрактных отношений. 1993. С. 102-104.

ного управления; договор фрахтования судна на время (тайм-чартер); договор фрахтования судна без экипажа (бербоут-чартер). Это означает, что в случае если судовладелец не является собственником, судно может стать предметом залога по обязательствам не-собственника независимо от воли и желания собственника судна. В этом заключается существенное отличие морского залога от иных видов залога (в том числе и от ипотеки судна или строящегося судна). С другой стороны, это серьезно усиливает гарантии кредиторов по правам, вытекающие из соответствующих обязательств судовладельцев. Виды требований кредиторов, обеспеченных морским залогом, перечислены в ст. 367 КТМ РФ; необходимо отметить, что все они так или иначе связаны с эксплуатацией судна. Обеспеченные морским залогом требования имеют безусловный приоритет перед всеми иными требованиями, в том числе перед обеспеченными ипотекой судна.

Морской залог продолжает обременять судно независимо от перехода права собственности на судно, изменения его регистрации или смены флага. Исключением из этого правила является случай принудительной продажи судна, поскольку при этом в соответствии со ст. 386 КТМ РФ все залоговые и обременения прекращают свое действие в отношении судна.

Требования, обеспеченные морским залогом, удовлетворяются в определенном порядке, если одновременно предъявляется сразу несколько таких требований. При этом требования вознаграждения за спасение судна удовлетворяются перед всеми другими обеспеченными морским залогом требованиями, возникшими раньше, чем были осуществлены спасательные операции, дающие право морского залога на судно. Остальные обеспеченные залогом требования удовлетворяются в следующем порядке:

1) требования заработной платы и других сумм, причитающихся членам экипажа за их работу на борту судна, в том числе расходов на репатриацию и уплачиваемых от имени капитана и других членов экипажа судна взносов по социальному страхованию;

2) требования, вытекающие из обязанности возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина на суше или на воде в прямой связи с эксплуатацией судна;

3) требования уплаты портовых и канальных сборов, сборов на других судоходных путях и лоцманских сборов;

4) требования возмещения реального ущерба, причиненного при эксплуатации судна, в результате утраты или повреждения иного имущества, чем перевозимые на судне грузы, контейнеры и вещи пассажиров.

В отличие от общих положений о залоге законом установлен специальный пресекательный срок действия для морского залога: согласно закону морской залог на судно прекращается по истечении одного года со дня возникновения обеспеченных морским залогом на судно требований.

Поскольку морской залог является таким же зависимым (акцессорным) обязательством, как и любой другой вид залога, он также следует судьбе основного (обеспеченного залогом) обязательства: требования, вытекающие из морского залога под угрозой недействительности такой сделки, нельзя уступить отдельно от уступки прав по основному обязательству; надлежащее исполнение по основному обязательству влечет за собой прекращение морского залога и т.д.

Таким образом, институт залога в целом и морской залог в частности являются довольно надежными юридическими инструментами обеспечения законных интересов добросовестных кредиторов. Использование залога в какой-то мере снижает предпринимательские риски, оказывает стимулирующее действие на должников, побуждая их прилагать дополнительные усилия в целях надлежащего, полного и своевременного выполнения своих обязательств под страхом лишения ценного для них имущества. Однако пользоваться этим инструментом следует очень осмотрительно, со знанием дела, чтобы его действие было точным и эффективным.

В п. 1 ст. 334 ГК РФ указывается, что «в силу залога кредитор по обеспеченному залогом обязательству (залогодержатель) имеет право в случае неисполнения должником этого обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами лица, которому принадлежит это имущество (залогодателя), за изъятиями, установленными законом». То есть согласно этой статье залогом может быть обеспечено любое обязательство, возникающее в силу норм гражданского законодательства. Применительно же к залоговым судам (и другим объектам недвижимости) подобная норма звучит по-другому. В ст. 1 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» говорится о том, что залогодержатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспечиваемому ипотекой, имеет

право получить удовлетворение своих денежных требований; это подтверждается и ст. 374 КТМ РФ.

Поскольку понятие денежного обязательства не имеет законодательного определения, на практике возникают в ряде случаев проблемы отнесения тех или иных обязательств, связанных с передачей денежных средств, к числу денежных обязательств. В судебной практике отмечается, что денежным является лишь такое обязательство, которое связано с погашением денежного долга. Следовательно, первая задача, которую должен решить кредитор при выборе формы обеспечения выполнения должником своих обязательств в виде ипотеки судна, – определить, относится ли обязательство, в обеспечении которого заинтересован кредитор, к числу денежных. Ошибка в данном вопросе может привести к тому, что договор о залоге (ипотеке) судна окажется ничтожной сделкой в силу ее несоответствия требованиям закона (ст. 168 ГК РФ). Определенным ориентиром в данном вопросе может служить примерный (не исчерпывающий) перечень обязательств, обеспечение которых возможно залогом недвижимости, содержащийся в ст. 3 Федерального закона № 102-ФЗ. Так, согласно этой статье ипотекой может обеспечиваться обязательство по уплате суммы основного долга по договору займа или кредитному договору, возмещение убытков, уплата процентов за неправомерное пользование чужими денежными средствами, возмещение судебных расходов и другие.

Следует также иметь в виду, что особенности правового регулирования залога судов определяются тем, какое именно судно является предметом залога. К речным же судам и судам смешанного плавания нормы КТМ РФ, как правило, не применяются, и залог таких судов должен регулироваться Федеральным законом № 102-ФЗ с учетом положений ГК РФ. Вместе с тем возможна ситуация, когда судно смешанного плавания приписано к морскому порту и используется исключительно для плавания по морским путям. К залогоу такого судна следует применять как нормы КТМ РФ, так и положения Федерального закона № 102-ФЗ (ст. 3 КТМ РФ, ст. 5 Закона).

Согласно КТМ требования, обеспеченные морским залогом на судно, подлежат преимущественному удовлетворению перед требованиями, вытекающими из обязательств, обеспеченных зарегистрированной ипотекой судна.

Единственным юридическим основанием возникновения ипотеки (залога) судна является договор об ипотеке, заключенный между

собственником судна (юридическим лицом, владеющим судном на праве хозяйственного ведения) и кредитором по основному обязательству (залогодержателем). Возникновение ипотеки в силу прямого указания закона (как это имеет место при морском залоге) исключается. Поскольку КТМ РФ оставляет вопрос о форме договора открытым, при его решении следует руководствоваться ст. 339 ГК РФ ст. 10 Федерального закона № 102-ФЗ, в соответствии с которыми договор об ипотеке судна должен быть нотариально удостоверен.

Однако этого недостаточно для придания договору юридической силы. Следующим необходимым действием является государственная регистрация договора об ипотеке судна. Регистрация ипотеки морских судов производится (в зависимости от класса судна) в Государственном судовом реестре или судовой книге. Государственным органом, осуществляющим такую регистрацию, является капитан соответствующего порта (ст. 35, 39, 376 КТМ РФ). Несоблюдение правил о нотариальном удостоверении и государственной регистрации договора об ипотеке влечет его недействительность.

Обязательным этапом регистрации ипотеки является проведение правовой экспертизы документов, необходимых для регистрации ипотеки (п. 3 ст. 377 КТМ РФ), что вызывает ряд вопросов. Во-первых, не указано, кто именно должен проводить такую экспертизу. Во-вторых, отсутствует указание на сроки и порядок проведения такой экспертизы. В-третьих, Кодекс не содержит четких критериев положительного или отрицательного заключения по вопросу соответствия документов «требованиям регистрации ипотеки судна».

Согласно закону договор считается заключенным с даты его государственной регистрации (в случаях, когда такая регистрация требуется). Однако применительно к ипотеке морских судов действует иное правило: ипотека судна регистрируется на день получения заявления о регистрации. То есть судно считается находящимся в залоге с даты подачи соответствующего заявления (при условии, конечно, что представленные на регистрацию документы соответствуют всем необходимым требованиям). Следует отметить, что при регистрации ипотеки судов, не относящихся к морским, данное правило не действует, поскольку на них не распространяются нормы КТМ РФ. Договор залога (ипотеки) речных судов и судов смешанного плавания (как и любой другой договор, требующий государственной регистрации) считается заключенным с момента фактически произведен-

ной государственной регистрации, а не с даты подачи заявления о регистрации.

Ипотека судна удостоверяется специальным свидетельством о регистрации ипотеки. Вносить непосредственно в судовые документы какие-либо данные о том, что судно заложено, не требуется. Важнейшей гарантией прав лица, в пользу которого установлена ипотека морского судна, является правило, предусмотренное ст. 378 КТМ РФ. Согласно этой статье запись об ипотеке судна в пользу определенного лица, сделанная в Государственном судовом реестре (судовой книге), имеет высшую доказательственную силу по отношению к любым иным документам, содержащим иные сведения. На практике это означает, что судно считается находящимся в залоге у определенного лица до тех пор, пока существует соответствующая запись в Государственном судовом реестре (судовой книге). Поэтому для подтверждения соответствующих прав достаточно предъявить заинтересованным лицам выданное капитаном порта свидетельство о регистрации ипотеки.

Закон допускает ипотеку не только находящихся в эксплуатации судов, но и строящихся. Однако ипотека строящегося судна возможна лишь после того, как это судно внесено в специальный реестр строящихся судов. Реестры строящихся судов ведутся в портах, расположенных в непосредственной близости от судостроительных организаций.

Особые правила действуют в отношении ипотеки иностранных судов. В соответствии со ст. 376 КТМ РФ ипотека судна регистрируется в том же реестре, в котором зарегистрировано судно. Этой же статьей установлено, что ипотека иностранного судна, которому временно предоставлено право плавания под государственным флагом РФ, и судна, строящегося для иностранного получателя, не может быть зарегистрирована в РФ. С другой стороны, согласно ст. 425 КТМ РФ установление ипотеки судна регулируется законом государства регистрации ипотеки. На практике это означает, что ипотека иностранного судна ни при каких условиях (даже если судно временно предоставлено право плавания под государственным флагом РФ) не может быть осуществлена на территории РФ в соответствии с российским законодательством. Таким образом, по вопросу принятия в залог иностранных судов российский закон отсылает нас к законодательству того государства, на территории которого может

быть зарегистрирована ипотека соответствующего иностранного судна.

Закон допускает передачу в ипотеку по одному договору двух и более судов (строящихся судов). В договоре может быть определено, какую часть основного обязательства обеспечивает каждое из судов. При отсутствии такого соглашения считается, что каждое из судов обеспечивает исполнение основного обязательства в полном объеме.

Поскольку заложенное судно всегда остается во владении залогодателя (ст. 338 ГК РФ) и продолжает использоваться им по прямому назначению, возникает проблема обеспечения его сохранности, что исключительно важно для обеспечения интересов кредитора (залогодержателя). Закон содержит достаточно жесткие нормы, обязывающие залогодателя принимать все необходимые меры по сохранности судна, осуществлению его ремонта, а также поддержанию в состоянии, пригодном к эксплуатации. При этом залогодержатель вправе проверять по документам и фактически наличие, состояние и условия содержания заложенного судна (ст. 34 Федерального закона № 102-ФЗ).

В случае возникновения реальной угрозы заложенному судну залогодатель обязан немедленно уведомить об этом залогодержателя. Вместе с тем закон не запрещает по-иному решить вопрос о распределении бремени расходов по поддержанию судна в надлежащем состоянии. Не исключается и возможность возложения обязанности по ремонту судна и поддержанию его в технически исправном состоянии на залогодержателя. Практическое значение эта норма имеет только в том случае, если судно находится во владении залогодержателя по какому-то иному (не связанному с ипотекой) основанию, например по договору бербоут-чартера.

Ипотека морских судов, являющаяся разновидностью залога, имеет целый ряд существенных особенностей, которые должны быть учтены при использовании этого способа обеспечения обязательств на практике.

Закон предусматривает целый ряд мер, направленных на защиту интересов залогодержателя в случае ненадлежащего обеспечения сохранности заложенного судна залогодателем. Так, если невыполнение залогодателем обязанности по обеспечению сохранности и поддержанию судна (строящегося судна) ведет к значительному его обесцениванию, залогодержатель вправе согласно ст. 382 КТМ РФ

«принудительно осуществить ипотеку судна или строящегося судна, даже при ненаступлении срока исполнения обязательства»). Очевидно, под «принудительным осуществлением ипотеки судна» закон понимает предъявление залогодателю требования о досрочном погашении за должника его долга перед кредитором по основному обязательству (если же залогодателем является сам должник, такое требование, естественно, адресуется должнику-залогодателю).

Нормы, обеспечивающие интересы залогодержателя в случае ненадлежащего исполнения залогодателем обязанностей, связанных с сохранностью судна, содержатся, помимо КТМ РФ, в Федеральном законе № 102-ФЗ. Так, залогодержатель вправе потребовать от должника досрочного исполнения обеспеченного ипотекой обязательства в следующих случаях:

1) при нарушении правил пользования заложенным имуществом (применительно к судну это будет, очевидно, нарушение правил эксплуатации);

2) при нарушении правил содержания или ремонта (для судна это может быть, например, непринятие мер по своевременному подтверждению класса регистра судна, в том числе вследствие необеспечения судна необходимым специальным оборудованием);

3) при нарушении обязанности по сохранению судна (это может иметь место, в частности, при непринятии мер по спасанию судна, несоблюдении правил пожарной безопасности и т.п.). Однако следует иметь в виду, что право потребовать досрочного исполнения обязательства по этим основаниям у залогодержателя возникает лишь тогда, когда нарушение залогодателем названных обязанностей создает угрозу утраты или повреждения заложенного судна.

Вместе с тем Федеральный закон № 102-ФЗ «Об ипотеке» предусматривает два случая, когда нарушение залогодателем своих обязанностей, связанных с обеспечением сохранности судна, дает залогодержателю право потребовать досрочного исполнения основного обязательства независимо от того, повлекло ли такое нарушение угрозу утраты или повреждения заложенного судна. Имеются в виду обязанность залогодателя по страхованию заложенного судна, а также необоснованный отказ залогодержателю в проверке судна (ст. 35 Закона). Залогодатель обязан заботиться не только о физической сохранности и надлежащем техническом состоянии судна, но и принимать все необходимые меры по защите его от возмож-

ных посягательств со стороны иных лиц. Так, если к залогодателю иными лицами будут предъявлены требования о признании права собственности или иных прав на судно, о его изъятии или обременении либо иные требования, удовлетворение которых может повлечь уменьшение стоимости или ухудшение судна, залогодатель обязан немедленно уведомить об этом залогодержателя. При предъявлении залогодателю соответствующих исков он обязан привлечь к участию в деле залогодержателя. Федеральный закон № 102-ФЗ (ст. 33) прямо обязывает залогодателя использовать все законные способы защиты своих прав. В случае же если залогодатель отказался от защиты своих прав на заложенное судно либо не осуществляет ее, залогодержатель вправе сам принять на себя все законные меры по защите прав залогодателя на судно (даже без специальной доверенности) и потребовать от залогодателя возмещения понесенных в связи с этим расходов.

К числу важных гарантий обеспечения прав кредитора-залогодержателя можно отнести и обязанность залогодателя предупредить залогодержателя обо всех известных ему (залогодателю) правах третьих лиц на предмет ипотеки (праве аренды, залога и других) к моменту ее государственной регистрации. Извещение залогодержателя о правах третьих лиц на закладываемое судно должно быть сделано в письменной форме. Если залогодатель не предупредил залогодержателя о правах третьих лиц на судно, залогодержатель вправе потребовать досрочного исполнения обеспеченного ипотекой обязательства.

Еще одной важной особенностью ипотеки судов (как и залога иных объектов, относящихся к недвижимому имуществу) является возможность удостоверить ее специальной именной ценной бумагой – закладной (ст. 13 – 18 Федерального закона № 102-ФЗ). Закладная удостоверяет следующие права ее владельца: право залога на указанное в договоре об ипотеке имущество; право на получение исполнения по денежному обязательству, обеспеченному ипотекой. Это означает, что лицо, поименованное в закладной, вправе путем предъявления одной лишь закладной получить от должника исполнение по обеспеченному ипотекой обязательству. При этом каких-либо иных доказательств существования этого обязательства не требуется, но к форме и содержанию закладной предъявляются жесткие

требования. Отсутствие в закладной каких-либо сведений, предусмотренных законом, лишает ее статуса ценной бумаги.

Закон устанавливает приоритет сведений, содержащихся в закладной, даже перед содержанием договора об ипотеке и договора, исполнение которого обеспечено ипотекой: при несоответствии закладной указанным договорам верным считается содержание закладной. Преимущества удостоверения ипотеки закладной в сравнении с обычным способом удостоверения ипотеки заключаются в том, что закладная включается в гражданский оборот и становится самостоятельным предметом различных сделок, в том числе она может быть продана, заложена, передана безвозмездно и т.п. Однако для фактической передачи прав по закладной необходимо совершить на ней передаточную надпись и вручить новому владельцу (ст. 48 Федерального закона № 102-ФЗ). В передаточной надписи должно быть точно и полно указано имя (наименование) лица, которому передаются права по закладной. Передаточная надпись должна быть подписана первоначальным владельцем закладной либо лицом, которому закладная была передана на основании предыдущей передаточной надписи. В течение срока действия залогового обязательства закладная может передаваться неограниченное число раз. При этом нотариального удостоверения передаточной надписи закон не требует. Права владельца закладной основываются на последней передаточной надписи и на непрерывном ряде имеющихся на ней предыдущих передаточных надписей.

Согласно Закону передача прав по закладной означает и передачу тем самым этому лицу прав по обеспеченному ипотекой обязательству. То есть законному владельцу закладной принадлежат все удостоверенные ею права (право кредитора по основному обязательству и право залогодержателя на предмет ипотеки).

Закон допускает залог не только самого судна, но и права его аренды. Залог права аренды осуществляется по тем же правилам, что и залог судна.

Таким образом, ипотека судна является достаточно сложным и громоздким гражданско-правовым институтом.

Основными видами хозяйственной деятельности, осуществляемой в сфере функционирования морского транспорта, являются пе-

ревозочная и погрузочно-разгрузочная, которые включают в себя следующие операции<sup>93</sup>.

1. Перевозки грузов морским транспортным и портовым флотом: перевозки, осуществляемые собственными судами транспортного (включая паромы и лихтеровозы) и портового флота;

перевозки, осуществляемые судами, взятыми в аренду у российских организаций (предприятий);

перевозки, осуществляемые судами, взятыми в аренду у иностранного судовладельца на условиях тайм-чартера и бербоут-чартера;

перевозки судов и плавучих средств (барж, лихтеров, катеров, земснарядов, доков, плавкранов и др.), буксируемых от мест их постройки или закупки до портов назначения, указанных в буксировочном документе, а также судов, списанных в металлолом;

вес судов, списанных в металлолом, идущих своим ходом в пункты сдачи при оформлении соответствующих перевозочных документов;

перевозки грузов от пункта разгрузки в другие пункты назначения, оформленные перевозочными документами;

перевозки грузов, выполненные в судах, сданных в аренду российским организациям;

перевозки грузов в судах, сданных в аренду иностранным организациям на условиях тайм-чартера и бербоут-чартера;

перевозки грузов, совершаемые внутри акватории порта от одного причала к другому и не оформленные перевозочными документами, являющиеся либо дополнительной работой, обеспечивающей основную транспортную операцию, либо работой служебно-вспомогательного флота (доставка воды на суда, принятие льяльных вод с транспортных судов, доставка снабжения на суда и т.д.);

перевозки грузов с берега на судно и, наоборот, перегрузка на рейде;

---

<sup>93</sup> См.: Постановление Федеральной службы государственной статистики от 26 июля 2006 г. № 41 «Об утверждении Порядка заполнения и представления формы федерального государственного статистического наблюдения № 1-ТР (МОР) "Сведения о перевозочной и погрузочно-разгрузочной деятельности на морском транспорте"».

перевозки, учтенные по отходу из порта отправления на одном судне, затем переотправленные из промежуточного порта на другом судне по ранее выписанному коносаменту.

2. Перевозки пассажиров морским транспортным и портовым флотом:

отправление пассажиров, выполненное судами транспортного и портового флота, предназначенными для перевозки пассажиров, включая перевозки в пригородном и местном сообщении.

3. Погрузочно-разгрузочные работы, выполненные организациями, осуществляющими деятельность на морском транспорте:

погрузка в суда и выгрузка из судов сухогрузов и наливных грузов в таре;

налив в суда и слив из судов по варианту «транспорт-транспорт» наливных грузов;

погрузка зерна в суда и выгрузка его из судов через элеваторы портов и клиентуры при ответственности порта за организацию и производство этих работ силами порта;

выгрузка леса из судов на воду и погрузка леса в суда из воды;

погрузка леса из плотов в суда;

выгрузка леса из плотов на берег;

бункеровка судов углем и другими видами твердого топлива;

погрузка в вагоны и другие виды транспортных средств и выгрузка из них (не связанные с морским грузооборотом);

работы на территории порта, выполняемые по требованиям клиентуры за дополнительную плату: штабелирование грузов, сортировка, вскрытие грузовых мест для определения качества грузов, перекладка для маркировки, работа по рыхлению грузов (включая взрывные работы), работы по оборудованию судов под перевозку тяжеловесов, живого скота и птицы, крепление и раскрепление грузов, очистка судов после выгрузки из них загрязняющих грузов, взвешивание грузов;

работы на территории порта, выполняемые для хозяйственных и других нужд порта: очистка и уборка территории, околка льда, выгрузка из автотранспорта и вагонов грузов, прибывающих для хозяйственных и строительных нужд порта;

перелопачивание угля в целях предохранения от самовозгорания, киркование соли и руды;

внутрискладские перемещения грузов;

землечерпательные и дноуглубительные работы на акватории порта.

Необходимо отметить, что затраты на транспортные операции включают оплату:

расходов на подготовку товара к отгрузке;

погрузки груза на транспортные средства внутри страны, его перевозки до границы;

хранения грузов в портах, на станциях, базах;

погрузки и перевозки грузов международным транспортом;

транспортного страхования грузов;

таможенных сборов, пошлин, налогов;

предпродажного сервиса;

выгрузки грузов на складе иностранного покупателя<sup>94</sup>.

При перевозке грузов по территории России и стран СНГ расчеты за перевозку осуществляются по внутренним тарифам на международные грузовые перевозки с учетом предельных индексов их повышения, устанавливаемых государством.

Транспортные операции осуществляются изготовителями товаров, продавцом или покупателем, получателем товара, перевозчиком, транспортно-экспедиторскими, брокерскими, агентскими организациями, выполняются в пунктах отправления и назначения грузов, в местах перевалки грузов с одного вида транспорта на другой, в морских или речных портах, на пограничных станциях. Транспортные операции осуществляются внутри страны (при доставке груза к пограничным пунктам) и за рубежом (на иностранной территории).

При внешнеторговых сделках на условиях CIF и CFR перечисленные выше транспортные условия по грузовым работам оговариваются в контракте для порта выгрузки, так как фрахтователем выступает продавец товара, а погрузку обеспечивает покупатель<sup>95</sup>. При сделках на условиях FOB, т.е. когда судно фрахтует покупатель, в контракте оговариваются все условия обработки судна в порту погрузки. Фрахт представляет собой плату перевозчику за доставку груза в порт назначения.

<sup>94</sup> См.: Экономика внешних связей России: Учебник для предпринимателя / Под ред. доц. А.С. Булатова. М.: Изд-во «БЕК», 1995.

<sup>95</sup> CIF и CFR – принятые в международной практике сокращенные обозначения базисных условий поставок. (См.: Справочник участника внешнеэкономической деятельности. М.: ВНИИ КИ МВЭС РФ, 1993).

Посредниками в международных транспортных операциях могут быть отдельные лица, специализированные предприятия, фирмы, объединения, корпорации, осуществляющие разнообразные функции по поручению владельца груза при его перемещении с момента подготовки товара к транспортировке до момента сдачи его покупателю или потребителю. Формы посредничества в международных транспортных операциях: брокерская деятельность по фрахтованию морского и речного тоннажа; агентирование иностранных морских и речных судов в портах; транспортно-экспедиторское обслуживание перевозок грузов в международном сообщении; транзитные перевозки; бондовые операции; стивидорские (погрузочно-разгрузочные) операции. Все эти посреднические операции возникают как между грузовладельцами и перевозчиками, так и между перевозчиками и портами, между различными видами транспорта<sup>96</sup>.

Транспортно-экспедиционное обслуживание включает обслуживание судов в портах захода<sup>97</sup>.

Транспортные услуги покупаются у пароходства отечественными внешнеторговыми фирмами, а затем экспортируются ими вместе с товарами (условия CIF) или импортируются одновременно с товарами, закупленными на условиях FOB. При этом импортерами и экспортерами транспортных услуг являются внешнеторговые фирмы, участвующие во внешнеторговой деятельности.

Брокерская деятельность по фрахтованию морского и речного тоннажа осуществляется специализированной организацией либо агентами морских или речных пароходств. Для проведения фрахтовых операций они, как брокеры, вступают в контакты с фирмами, от которых получают предложения на требуемый тоннаж. Выход на рынок в поисках тоннажа принимает форму котировки груза (ордера) и может осуществляться либо по телефону, либо в виде письма или телеграммы. На практике широко используется рейсовое фрахтование, фрахтование в тайм-чартер (т.е. аренда) и фрахтование по контрактам.

Агентирование иностранных морских и речных судов в портах осуществляется специализированной организацией «Инфлот». За выполненную работу платится агентское вознаграждение в зависимости от полной грузоподъемности и грузовместимости судов (дед-

вейта). Агентирование производится на основе долгосрочных или разовых соглашений, заключаемых между судовладельцем и агентской организацией. По договору морского агентирования судовой агент обязан выполнить необходимые для судна работы и услуги: обеспечить проведение таможенных и портовых формальностей, связанных с пребыванием судна в порту, включая оплату пошлин, сборов, штрафов; организовать снабжение судна топливом, продовольствием, водой для питья и т.п.; обеспечить проведение грузовых работ и расчетов по ним; своевременно оформить грузовую и судовую документацию; обеспечить медицинское и культурное обслуживание членов экипажа; документально оформить и отрегулировать претензии; оформить отчетную денежную документацию на судне; регулировать все вопросы между капитаном судна, грузовладельцами, таможенными и портовыми властями.

Агентирование российских судов в иностранных портах выполняется также агентскими фирмами по соглашениям. В них, помимо всех перечисленных ранее услуг, включаются ведение (учет) стояночного времени судна под грузовыми операциями, отзыв груза в порт к прибытию судна, прием и выдача груза, транспортно-экспедиторские операции с контейнерными грузами, оплата сборов и налогов, причитающихся с судна, подготовка грузовых документов. Все платежи и суммы вознаграждения включаются в дисбурсментский счет (перечень расходов судового агента)<sup>98</sup>.

Транспортно-экспедиторское обслуживание международных перевозок – это специфические услуги. Они не связаны непосредственно с перемещением товара. Специфический характер транспортно-экспедиторских услуг состоит в том, что производители и потребители товаров, а также и сами перевозчики не заинтересованы в выполнении целого комплекса работ, возникающих в начальной, конечной стадиях транспортировки и при передаче груза с одного вида транспорта на другой.

Существует две разновидности документального оформления договоров морской перевозки: договоры, сформулированные в чартерах, и договоры на основании коносаментов. Договор морской перевозки на основании коносаментов регулируется международным правом, в частности Законом о морской перевозке грузов и Гамбургскими правилами, являющимися приложением к этому Закону.

<sup>96</sup> См.: Экономика внешних связей России: Учебник для предпринимателя / Под ред. доц. А.С. Булатова. М.: БЕК, 1995.

<sup>97</sup> Подробнее об этом см.: Рылов С.И. и др. Внешнеторговые операции морского транспорта. 2-е изд. М.: Транспорт, 1996. 2-е изд.

<sup>98</sup> Экономика внешних связей России: Учебник для предпринимателя / Под ред. доц. А.С. Булатова. М.: Изд-во «БЕК», 1995.

Коносамент имеет три функции: служит документом, удостоверяющим наличие договора морской перевозки; является распиской капитана или его уполномоченного в принятии груза на борт судна; является товарораспорядительным документом, дающим право получить груз тому, на кого он выписан.

Коносамент бывает трех видов: именной (указывается получатель груза); на предъявителя; ордерный (выдан «по приказу отправителя» либо «по приказу получателя»). В коносаменте фиксируется объем причитающихся перевозчику платежей, время и место выдачи документа, количество экземпляров, в том числе оригиналов коносамента. Подписывает коносамент капитан судна или представитель перевозчика, уполномоченный на это. Коносамент входит в комплект документов, который высылается в банк или грузополучателю для расчетов по договору купли-продажи (контракту)<sup>99</sup>.

### ***3.2 Í ðáññáíé ñàòóññáññáéòíá, ðáññéóóòèòííéíñí í-éý íá íáññéòáò í íðñéíñ òðáíñíðòá***

Субъектами отношений на морском транспорте являются юридические и физические лица. Реализация полномочий субъектов напрямую зависит от соблюдения порядка и правил, определенных действующим законодательством. Данные правила содержат ряд дополнительных требований, которые корректируют правовой статус субъектов, тем самым устанавливают отраслевые требования к правосубъектности участников правоотношений.

К таковым лицам относятся: а) судовладелец, так как именно он управляет судном; б) иные физические и юридические лица, осуществляющих законное владение судном.

Судовладелец как субъект. В процессе привлечения лиц к административной ответственности за нарушения таможенных правил на морском транспорте одной из наиболее важных задач является определение надлежащего субъекта административного правонарушения и, следовательно, юридической ответственности. Во всех случаях привлечения судоходных либо рыбопромысловых компаний к ответственности за незаконное перемещение через таможенную границу морских судов и перевозимых на них грузов необходимо установить лицо, являющееся субъектом правонарушения на момент его совер-

<sup>99</sup> Подробнее о морских перевозках см.: Шмиттгофф К.М. Экспорт: право и практика международной торговли / Пер. с англ. М.: Юрид. лит., 1993. С. 281-321; Внешнеэкономическая деятельность. Как заключить контракт с иностранной фирмой. Энциклопедия международных контрактных отношений. 1993. С. 102-114.

шения. В условиях многообразия форм судовладения, возникающих на основании не только законов России, но и актов иностранного законодательства, такая задача существенно затруднена. Успех ее решения предопределен правильной идентификацией видов таможенных правоотношений, возникающих при перемещении грузов морским транспортом, субъектного состава их участников, точностью оценок условий правосубъектности участников таких правоотношений.

Судовладелец – термин, применяемый в целях регулирования отношений в области торгового мореплавания, означает лицо, владеющее средствами морской перевозки грузов. Понятие судовладельца в отечественной и международной практике правового регулирования морского судоходства имеет ряд существенных отличий.

На уровне международно-правового регулирования термин «судовладелец» в различных вариантах представлен в нескольких конвенциях, имеющих различные цели и соответственно предмет правового регулирования. Для целей таможенного регулирования применяется термин, представленный в Конвенции ООН по облегчению международного морского судоходства, призванной регулировать отношения в области упрощения и унификации мер государственного контроля и иных процедур при приходе (отходе) судна. Под судовладельцем в соответствии с указанной Конвенцией понимается лицо, владеющее или оперирующее судном, независимо от того, является ли оно частным лицом или корпорацией или другим юридическим лицом, и любое лицо, действующее от имени владельца или лица, оперирующего судном.

Статья 8 КТМ устанавливает, что под судовладельцем в настоящем Кодексе понимается лицо, эксплуатирующее судно от своего имени независимо от того, является ли оно собственником судна или использует его на ином законном основании.

Сопоставление двух дефиниций позволяет сделать вывод о том, что понятие судовладельца, представленное в Конвенции, шире аналогичного термина КТМ РФ. С позиции Конвенции судовладельцем могут быть три категории лиц. Во-первых, это лица, владеющие судном, т.е. лица, имеющие право владения судном (фактически обладающие судном) и самостоятельно реализующие это право посредством эксплуатации судна от собственного имени. Это титульные собственники судов, лица, владеющие судном на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления, либо арендаторы судов, владеющие судном от собственного имени на основании титула, заимствованного у собственника на основе соответствующего дого-

вора. Во-вторых, лица, оперирующие судном.<sup>100</sup> Данная категория лиц не известна российскому праву. В определенной степени аналогом оператору в национальном праве является институт доверительного управляющего (ст. 14 КТМ РФ, гл. 53, ст. 1012 – 1026 ГК РФ). В отличие от соответствующего права доверительного управления оперирование судном не нуждается в государственной регистрации. Оперирование судном выражается в совершении действий по его управлению, что возможно при условии обладания судном, которое обеспечивается передачей вещных прав на судно оператору на время действия соглашения. Управление судном возможно без фактического обладания таким объектом, от имени владельца судна. Такой вид оперирования идентичен оказанию услуг в рамках агентского соглашения и не влечет возникновения состояния судовладения. Судовладение напрямую зависит от того, есть ли у оператора вещные права на объект управления. Полагаем, что в ситуации с оперированием судна его владелец на основе соответствующего договора (соглашения о менеджменте) делегирует лишь часть полномочий по управлению судном, следующих из права владения. В результате этого оператор становится участником правоотношений, возникающих в связи с эксплуатацией судна на основе собственных распоряжений по управлению судном, что влечет обязанность претерпевать личную ответственность при нарушении обязательств в рамках таких правоотношений. В-третьих, лица, действующие от имени владельца или лица, оперирующего судном. На третью категорию лиц Конвенция возлагает личную ответственность, несмотря на то, что их действия совершены от имени иных лиц (владельцев либо операторов судна).

Конвенция ООН по облегчению международного морского судоходства ратифицирована СССР, преемником которого является Россия, и ее положения, в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, носят приоритетный характер относительно положений национальных законов. Однако в связи с тем, что институт оперирования судов не известен российскому праву, его применение на территории РФ возможно лишь в тех случаях, когда соответствующие договоры (соглашения) об оперировании заключены на территории иностранного государства, чье право предусматривает такой вид судовладения,

<sup>100</sup> Дефиниция «оператор» используется также в Конвенции об условиях регистрации судов (Женева, 7 февраля 1986 г.). Данное в указанной Конвенции определение означает собственника или фрахтователя судна без экипажа или любое другое физическое или юридическое лицо, на которое официально возложена ответственность собственника или фрахтователя судна без экипажа.

либо о применении права такого государства имеется ссылка в соответствующем договоре. Те же отношения по судовладению, которые основаны на положениях российского права, должны соответствовать требованиям ст. 8 КТМ РФ.

Условием эксплуатации любого имущества (а судно является таковым в силу ст. 130 ГК РФ), безусловно, является владение (пользование) им. Как отмечено ранее, КТМ РФ определяет судовладельца как лицо, эксплуатирующее судно от собственного имени, независимо от того, является ли оно собственником судна или использует его на ином законном основании. Такое определение позволяет выделить следующие признаки судовладения, используемые в российском законодательстве: 1) наличие законного основания владения судном (титул); 2) эксплуатация судна от собственного имени.

В большинстве случаев владение судном может быть основано как на вещном праве (праве собственности, праве хозяйственного ведения или оперативного управления), так и являться следствием гражданско-правового обязательства (например, следовать из договора аренды, залога и других обязательств). Эксплуатация судна от собственного имени предусматривает публичное использование судна его фактическим владельцем в целях торгового мореплавания.

Судовладение предусматривает наличие двух указанных признаков, отсутствие одного из которых в рамках отношений, вытекающих из торгового мореплавания, влечет возможность наступления неблагоприятных последствий как для титульного, так и для фактического судовладельца. Однако в целях таможенного регулирования является достаточным наличие (имеющее соответствующее подтверждение) лишь второго признака.

Условно такие документы можно подразделить на две группы: документы, подтверждающие титул владельца судна, и документы, доказывающие фактическое осуществление судовладельцем транспортной операции по перевозке конкретного груза от собственного имени. Как следует из приведенного ранее примера, на судно одновременно может распространяться несколько титулов владения. В такой ситуации перевозчиком является лицо, фактически эксплуатирующее судно в целях транспортировки груза. В условиях линейных перевозок грузов основным документом, доказывающим искомые обстоятельства, является коносамент – товаротранспортный документ, содержащий данные о фактическом перевозчике груза, на которого возложены обязательства по перевозке груза и его вручению получателю (кредитору по коносаменту – ценной бумаге). В отсут-

ствие коносамента таковым может быть чартер (договор) на перевозку груза морем.

По общему правилу в условиях морской перевозки грузов судовладелец и лицо, ответственное за перевозку грузов, должны быть одним лицом. В ситуации, когда в документе таможенного оформления судна (въездная/выездная декларация, Общая (Генеральная) декларация) и в документе, подтверждающем прибытие на этом судне товара (коносаменте, чартере, Декларации о грузе, грузовом манифесте), в качестве судовладельца и лица, ответственного за перевозку, будут указаны различные лица, перевозчиком в таможенных целях должно быть идентифицировано лицо, указанное в коносаменте либо чартере.

Кроме судовладельца, наиболее часто субъектами отношений на морском транспорте выступают две категории физических лиц: а) капитан судна либо иное лицо, исполняющее должностные обязанности капитана<sup>101</sup>; б) члены судовой команды, пассажиры.

А.С. Кокин отмечает, что по российскому праву капитан торгового судна – это наемный работник. Он принимается на работу на основании трудового договора/контракта. Работодателем является судовладелец (обычно юридическое лицо)<sup>102</sup>. В соответствии с требованиями ст. 54 КТМ РФ, основанными на положениях Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 – 1995 гг. (Конвенция ПДНВ-78/95), к замещению должности капитана допускается лицо, имеющее диплом капитана<sup>103</sup>.

Должностные полномочия капитана в зависимости от исполняемых функций подразделяются на три группы: а) полномочия по управлению судном и судовождению (ст. 61 КТМ РФ); б) полномочия по представлению интересов судовладельца и грузовладельца (ст. 71 КТМ РФ); в) полномочия представителя государственной

<sup>101</sup> Определение «капитан» распространяется на лиц, осуществляющих самостоятельное командование судами и именуемых в зависимости от типа и назначения судна «капитан-директор», «шкипер», «старшина», «старшина-моторист». (См.: Бекашев К.А. Морское рыболовное право. М.: Колос, 2001. С. 137).

<sup>102</sup> См.: Юридический справочник по торговому мореплаванию / Под ред. А.С. Кокина. М.: Спарк, 2002. С. 71.

<sup>103</sup> См.: Положение о дипломировании членов экипажей морских судов: Постановление Правительства РФ от 4 августа 1999 г. № 900 // СЗ РФ. 1999. № 33. Ст. 4119. 92.

власти (при исполнении функций органа дознания, регистрации актов рождения, смерти и завещаний – ст. 69, 70 КТМ РФ).

Оценка состояния правового регулирования предпринимательской деятельности, осуществляемой на объектах морского транспортного комплекса, позволила нам заключить, что правовое поле государственного влияния в сфере деятельности морского флота сузилось до предела. Морской транспорт практически остался без нормативно-правовой базы. Кроме этого, отсутствие общепринятой в мировой практике политики государственного протекционизма в сочетании с неблагоприятной для морского судоходства системой налогообложения привели к параличу отечественного судостроения и массовому уходу судов российских судовладельцев под «удобные» флаги. Из-за этих факторов государство теряет огромные валютные средства в виде упущенной выгоды от перевозки грузов иностранными судами, несобранных налогов и портовых сборов, вследствие переключения грузопотоков в иностранные порты.

Пробелы в нормативно-правовой базе представляют собой самостоятельный вид угроз экономической безопасности в сфере функционирования объектов морского транспорта.

#### **§ 4. Эффективность мер государственного регулирования и государственного надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов на объектах морского транспорта**

Формирование и эффективное развитие свободного рыночного общества, представляющего собой сложную систему экономических связей и зависимостей, основанную на праве частной собственности на средства производства, невозможно без *целенаправленного воздействия государства* на общественные отношения, которые возникают в процессе организации и осуществления хозяйственной деятельности.

В современной теории административного права выделяют три формы государственного управления – прямое, косвенное и региональное. Так, косвенное управление, обозначаемое термином «регулирование», не связано с прямым властным воздействием на деятельность самостоятельно хозяйствующих субъектов; его объектом являются соответствующие процессы в сфере экономики, а к числу его элементов относятся, например, «налоговая и таможенная поли-

тика»<sup>104</sup>. Эта теория нашла свое выражение в устоявшемся мнении, что государственно-правовое регулирование – одно из проявлений (функций) государственного управления. Основным смыслом и содержанием прямого регулирования состоят в установлении и обеспечении государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировке их в зависимости от изменяющихся условий.

Однако данная функция управления только этим не исчерпывается. Она включает в себя и всесторонний контроль за выполнением требований, содержащихся в нормах права, регулирующих те или иные общественные отношения: координация и установление общего направления деятельности участников соответствующих отношений; всесторонняя защита их законных интересов и прав; определение и нормативное закрепление приоритетов в проводимой в сфере экономики государственной политике; установление порядка заключения государственных контрактов (договоров), порядка регистрации, лицензирования и т.п.

Функции по контролю и надзору: а) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; б) 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; в) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов<sup>105</sup>.

Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством осуществляют прямое государственное регулирование деятельности на объектах морского

---

<sup>104</sup> См.: Ноздрачев А.Ф. Административные формы и методы регулирования рыночной экономики // Право и социально ориентированная рыночная экономика: Материалы всероссийской научно-практической конференции / Под ред. Н.П. Макаркина. Саранск, 1998. С. 67.

<sup>105</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». П. 2.

транспорта. Государственное регулирование деятельности на объектах морского транспорта осуществляется как реализация разрешительных и надзорных (контрольных) полномочий<sup>106</sup>.

*Разрешительными полномочиями* обладают органы, уполномоченные осуществлять лицензирование и сертификацию на морском транспорте.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 13 июля 2001 г. (8 августа 2001 г.) № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» к лицензируемым относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием (ст. 4)<sup>107</sup>.

Указанным законом установлен следующий перечень видов деятельности на морском транспорте, на осуществление которых требуется лицензия:

- 1) перевозка морским транспортом грузов;
- 2) перевозка морским транспортом пассажиров;
- 3) деятельность по осуществлению буксировок морским транспортом (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);
- 4) сюрвейерское обслуживание морских судов в морских портах;
- 5) погрузочно-разгрузочная деятельность в морских портах.

Минтранс как лицензирующий орган в соответствии со ст. 6 Закона осуществляет следующие полномочия: предоставление лицензий, надзор за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий; приостановление действия лицензий; возобновление действия лицензий; переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий; формирование и ведение реестра лицензий. Как отмечалось раньше, техническая подготовка проектов соответствующих решений осуществляется для Минтранса России государственным учреждением «Морлицензия». Лицензия выдается отдельно на каждый лицензируемый вид деятельности на срок не менее пяти лет. В случае выявления

---

<sup>106</sup> См.: Милякина Е.В., Росса А.А. Экономико-правовые проблемы обеспечения экономической безопасности на морском транспорте // Законодательство и экономика. 2006. № 7. С. 37.

<sup>107</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. I. Ст. 3430.

неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований и условий лицензии может быть приостановлена.

В настоящее время действует Положение о лицензировании перевозок морским транспортом грузов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 490<sup>108</sup>. Соискатель лицензии представляет в Минтранс России (Морлицензию<sup>109</sup>) установленный перечень документов, в который, помимо документов, стандартных для любого юридического лица, входят специфические. Например, лицо, назначенное судоходной компанией в качестве ответственного за обеспечение безопасности мореплавания, должно окончить специальное учебное заведение, иметь соответствующий диплом (свидетельство), так называемый рабочий диплом, и пройти аттестацию на занятие соответствующей должности. Судоходная компания (судовладелец) должна отвечать требованиям, установленным Международным кодексом по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращению загрязнения – МКУБ. Суда, плавучие объекты, причалы, оборудование и другие средства должны соответствовать требованиям, установленным органами санитарно-карантинного, пожарного и др. надзора. Владелец лицензии должен обладать достаточными финансовыми ресурсами или иметь страхование на случай возмещения возможных убытков, причиненных по его вине потребителю работ (услуг), другим юридическим и физическим лицам, окружающей среде.

Однако не все приведенные дополнительные требования и условия являются узаконенными и вполне могут быть опротестованы в установленном порядке. Например, требование о наличии страхования на случай возмещения убытков не закреплено соответствующим законом.

Общим требованием для владельцев лицензии, эксплуатирующих одно или более судов от своего имени, является обеспечение на каждом судне копии лицензии или информации об имеющейся лицензии с указанием ее серии и номера, даты выдачи, срока и условий ее действия.

Несовершенство действующего законодательства в области лицензирования нерезидентов позволяет иностранным компаниям оказывать услуги по перевозке пассажиров без соответствующих лицензий ввиду того, что морская администрация по существующим правилам лицензий иностранным компаниям не выдает. Поэтому созда-

ется ситуация, когда возможно легально осуществлять деятельность без регистрации и лицензирования. Так, по данным налоговой полиции, греческая компания «Посейдон лайнс», осуществляя регулярные рейсы «Новороссийск – Салоники – Стамбул – Новороссийск» и используя для этой цели собственное судно, реализовывала билеты на территории Новороссийского порта и осуществляла пассажирские перевозки российских граждан без соответствующей лицензии и регистрации в налоговых органах.

Обстановка осложняется и тем, что наряду с основными участниками внешнеэкономической деятельности функционирует большое количество юридических лиц, специализирующихся на выполнении различного рода вспомогательных работ и оказании сопутствующих услуг. Значительная их доля – филиалы, представительства, дочерние компании, образования, зарегистрированные в офшорных зонах, находятся вне сферы эффективного контроля правоохранительных органов. Только в Новороссийском порту в соответствии с полученными лицензиями по различным видам деятельности на морском транспорте работает 135 предприятий, занимающихся грузопассажирскими перевозками, бункеровкой судов, агентским, сюрвейерским обслуживанием, осуществляющих складские операции, погрузочно-разгрузочные работы, транспортно-экспедиторское обслуживание.

Сертификация продукции и услуг на морском транспорте урегулирована не столь четко, как лицензирование. Согласно ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (с последующими изменениями и дополнениями) сертификация – форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров<sup>110</sup>.

Закон предусматривает два вида сертификации: обязательное и добровольное подтверждение соответствия. Согласно Положению о Минтрансе (п. 44) министерство организует во взаимодействии с Ростехрегулированием (Федеральной службой по техническому регулированию и метрологии) работы по обязательной сертификации и в установленном порядке проводит сертификацию или в ней участвует. Что касается добровольной сертификации, то министерство лишь содействует ее организации.

<sup>108</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 34. 21 авг. Ст. 3679.

<sup>109</sup> Центральное морское лицензионное бюро.

<sup>110</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. I. 30 дек. Ст. 5140.

В настоящее время на морском транспорте действует несколько систем добровольной сертификации, например Система добровольной сертификации услуг по найму и трудоустройству моряков на суда под иностранным флагом, Система добровольной сертификации лоцманских организаций (служб) (Система «Портолан»), Система добровольной сертификации водолазной техники и услуг (Система «СПРУТ»).

В результате организация Минтранс России такой системы добровольной сертификации привела к сосредоточению в государственном органе, осуществляющем государственный надзор и контроль за определенным родом деятельностью, также и функций по добровольной сертификации, что создает условия для нарушения принципа законности деятельности органов власти, выполняющих одновременно разрешительные и надзорные функции.

С обязательной сертификацией также не все вопросы оказались учтены законодателем. В отличие от положений Воздушного кодекса РФ, регламентировавших обязательную сертификацию для юридических лиц, осуществляющих определенные виды деятельности, при подготовке и принятии КТМ не включили положение об обязательной сертификации. При этом имелось в виду, что на морском транспорте обязательные требования определяются в основном международными конвенциями<sup>111</sup>. Принимая во внимание ст. 3 Закона «О сертификации продукции и услуг», согласно которой, если международным договором установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Российской Федерации о сертификации, то применяются правила международного договора.

Однако это не дает оснований говорить о существовании в настоящее время в стране обязательной сертификации в сфере морского транспорта, отвечающей общим требованиям Закона «О техническом регулировании». Как таковые не созданы формы сертификатов и знаков соответствия. Надо признаться, что после создания этой системы участники транспортного процесса должны будут нести дополнительные издержки.

*Государственный надзор* за судами, плавающими под национальным флагом страны, осуществляется посредством регистрации су-

дов. Регистрация судов – это форма осуществления государственного надзора за судами, плавающими под национальным флагом страны. Согласно ст. 20 КТМ название должно иметь каждое судно, подлежащее регистрации в Государственном судовом реестре. Название судну присваивается его собственником в порядке, устанавливаемом Минтрансом по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (такой порядок до настоящего времени не установлен).

Посредством регистрации государство контролирует момент возникновения у судна права плавать под национальным флагом, соблюдать национальное законодательство об отчуждении судов и о передаче их в залог. По закону возможна параллельная регистрация в двух государствах с выдачей судно документов на право флага.

Как уже было отмечено ранее, морское судно подлежит регистрации в одном из следующих реестров: Государственном судовом реестре, судовой книге и бербоут-чартерном реестре (ст. 33 КТМ). Право собственности на строящееся судно может быть зарегистрировано в реестре строящихся судов (п. 4 ст. 376 КТМ). Все эти реестры ведутся в морских торговых портах в соответствии с правилами, утверждаемыми Минтрансом России. В настоящее время действует приказ Минтранса России от 21 июля 2006 г. № 87 «Об утверждении правил регистрации судов и прав на них в морских торговых портах»<sup>112</sup>.

Органом регистрации судов и прав на них (далее – регистрация) является капитан морского торгового порта. Перечень морских торговых портов, в которых осуществляется регистрация, утверждается Минтрансом. Регистрация – это юридический акт признания и подтверждения государством не только права плавания под Государственным флагом Российской Федерации в соответствии с КТМ, но и возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на судно в соответствии с ГК, КТМ и иными законами в отношении судов, находящихся в собственности граждан России, юридических лиц в соответствии с законодательством РФ; субъектов Федерации и муниципальных образований. Аналогичные права, за исключением права плавания под Государственным флагом Российской Федерации, закрепляются за строящимися судами. Для иностранных судов, зафрахтованных по бер-

<sup>111</sup> См.: СОЛАС-74 с протоколами 1978 и 1988 гг.; МАРПОЛ-73/78; Конвенция ПДНВ-78/95; МППСС-72; и др.

<sup>112</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 32. 7 авг.

боут-чартеру регистрация предоставляет право временно плавать под Государственным флагом Российской Федерации.

Реестры судов носят открытый характер, и капитан порта обязан предоставить сведения, содержащиеся в реестрах, любому лицу по его письменному заявлению. Сведения о содержании документов, на основании которых произведена регистрация (за исключением сведений об ограничениях, обременениях), предоставляются ограниченному кругу лиц и организаций.

Согласно ст. 130 ГК к недвижимым вещам относятся подлежащие государственной регистрации морские суда и суда внутреннего плавания, а в соответствии со ст. 131 ГК право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничение этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре. В соответствии со ст. 164 ГК сделки с недвижимым имуществом также подлежат государственной регистрации в случаях и в порядке, предусмотренных ст. 131 ГК и Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Однако этот Закон не регламентирует регистрацию прав на морские суда, воздушные суда и суда внутреннего плавания, отсылая к соответствующим федеральным законам (п. 1 ст. 33). Такими федеральными законами в настоящее время являются Воздушный кодекс, КТМ и КВВТ, причем все они по-разному решают вопросы регистрации судов. Воздушный кодекс проводит различие между государственной регистрацией и государственным учетом воздушного судна и государственной регистрацией прав собственности и иных вещных прав на воздушное судно, ограничение этих прав, их возникновение, переход и прекращение. Если первая регистрация осуществляется на основании правил, которые устанавливаются Минтрансом, то вторая – в соответствии со ст. 131 ГК. В КТМ (ст. 33) предусмотрена регистрация судна, права собственности и иных вещных прав на судно, а также ограничений (обременений) прав на него, т.е. не установлена возможность регистрации сделок с судами. Наконец, согласно КВВТ (ст. 16) регистрации подлежат суда, право собственности и иные вещные права, ограничения (обременения) прав, а также сделки с судами. Все эти различия трудно обосновать спецификой разных видов транспорта. Представляется, что должен быть установлен единообразный порядок регистрации всех этих транспортных средств.

Не подлежат регистрации в Государственном судовом реестре военные корабли, военно-вспомогательные суда и пограничные корабли. В случае их использования в коммерческих целях соответствующие корабли и суда могут быть зарегистрированы в Государственном судовом реестре.

Не подлежат регистрации в Государственном судовом реестре шлюпки и иные плавучие средства, которые являются принадлежностями судна.

Разделы Государственного судового реестра, Российского международного реестра судов, содержащие записи о правах на судно, возникновении, переходе и прекращении таких прав, об ограничениях (обременениях), идентифицируются в указанных реестрах порядковым регистрационным номером судна, который присваивается ему при осуществлении регистрации и сохраняется на период его регистрации в конкретном торговом порту, пока судно существует как единый объект зарегистрированного права.

Неотъемлемой частью Государственного судового реестра являются дела, включающие в себя документы на морские суда (судовые дела).

Судовое дело открывается на каждое судно и идентифицируется порядковым регистрационным номером судна. В судовое дело помещаются все документы, поступающие для регистрации прав на данное судно. Судовое дело содержит данные:

- о принятых на регистрацию документах о судне, правообладателях, регистрируемом праве и заявителях;
- выданных свидетельствах о регистрации;
- выданных справках и выписках из Государственного судового реестра.

Государственный судовый реестр и судовые дела хранятся в течение сроков, установленных законодательством Российской Федерации.

Государственный судовый реестр, ведущийся капитаном соответствующего торгового порта, является частью единого Государственного судового реестра.

Государственный судовый реестр состоит из отдельных разделов, содержащих записи о каждом судне. В частности, раздел I содержит следующие основные сведения о судне:

а) название судна (настоящее и прежнее), порт (место) предыдущей регистрации судна и дата ее аннулирования (если таковые имеются);

б) идентификационный номер судна, присвоенный Международной морской организацией;

в) позывной сигнал судна;

г) наименование судостроительной верфи, место и год постройки судна;

д) тип и назначение судна, район его плавания;

е) основные технические характеристики судна, в том числе вместимость (валовая и чистая), полная грузоподъемность и главные размеры судна.

Следует отметить, что наряду с предоставлением права плавания под Государственным флагом Российской Федерации судну, зарегистрированному в реестре судов иностранного государства, КТМ предоставляет возможность перевода под флаг иностранного государства судна, зарегистрированного в Государственном судовом реестре РФ и предоставленного в пользование и во владение иностранному фрахтователю по бербоут-чартеру. Такой перевод возможен в случае, когда законодательство государства-фрахтователя не содержит положений, запрещающих предоставление судну права плавания под флагом такого государства, а также возврат судна под Государственный флаг Российской Федерации по истечении срока предоставления судну права плавания под флагом такого государства.

Российскую сторону должно интересовать законодательство не государства-фрахтователя, а государства, под флаг которого переводится судно. Во многих случаях фрахтователь, являющийся гражданином или юридическим лицом по законодательству одного государства, намерен перевести судно, принятое в бербоут-чартер, под флаг другого государства. Например, фрахтователь – гражданин Швейцарии, принимая в бербоут-чартер российское судно, имеет намерение зарегистрировать его в Либерии или на Кипре. Минтранс, который будет принимать решение о переводе, должен учитывать законодательство по этому вопросу Либерии или Кипра, а не Швейцарии. Дело в том, что разрешение на перевод дается Минтрансом с учетом мнения общероссийского профессионального союза работников соответствующей отрасли, так как перевод судна под флаг иностранного государства может быть связан с сокращением числа рабочих мест на судах данной компании. Но по закону профсоюзы все равно не вправе запретить заключение договора

бербоут-чартера, поэтому об учете их мнения при принятии Минтрансом соответствующего решения говорить не приходится. В средствах массовой информации постоянно всплывают плачевные для экипажей переведенных под иностранные флаги судов последствия, связанные с ущемлением их прав наемной рабочей силы и общечеловеческих прав.

*Система управления и контроля за транспортным комплексом.*

В последнее время управление отечественным транспортом в целом претерпело значительное изменение в организационном плане. В целях совершенствования государственного управления транспортным комплексом и рациональной организации системы управления Президентом РФ подписан Указ от 14 августа 1996 г. № 1177, в соответствии с которым Федеральная служба морского флота России и Федеральная служба речного флота России упразднены, их функции переданы Министерству транспорта Российской Федерации. В структуре этого Министерства в настоящее время работают 42 предприятия морского транспорта.

Положение о Министерстве транспорта РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении положения о Министерстве транспорта Российской Федерации», в ведении которого находятся морские перевозки.

В соответствии с приказом Минтранса РФ от 5 сентября 2006 г. № 106 «О структуре центрального аппарата Министерства транспорта Российской Федерации» в нем образуются Департамент государственной политики в области морского и речного транспорта, Государственная служба морского флота Минтранса, Управление персонала и учебных заведений морского транспорта.

Специфика управления международными перевозками морским транспортом регулируется КТМ РФ. В ст. 5 КТМ РФ наряду с федеральным органом исполнительной власти в области транспорта упоминаются и другие федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют государственное управление в сфере торгового мореплавания, в пределах их компетенции.

Условно их принято разделять на три основные группы.

Первая группа – министерства и ведомства, издающие нормативные правовые акты, регламентирующие морское судоходство и повседневно осуществляющие контроль за их выполнением (Минтранс, Минздравсоцразвития, Погранвойска ФСБ, ФТС, Росморречфлот России).

Вторая группа – министерства и ведомства, обладающие компетенцией по изданию соответствующих нормативных правовых актов, но не

осуществляющие повседневного контроля за морским судоходством (Роструд, МВД, ФМС, МИД, Минюст России).

Третья группа – министерства и ведомства, на которые возложен технический контроль за судоходством и деятельность которых в области судоходства обычно ограничивается освидетельствованием и выдачей соответствующих документов (Россвязьнадзор, Минобороны, Ростехнадзор России).

Министерству транспорта Российской Федерации подведомственны учреждения, предприятия и организации, осуществляющие различного рода деятельность в области морского транспорта, являющиеся государственными.

Открытые акционерные общества, акции которых закреплены в федеральной собственности или применительно к которым используются специальные права на участие Российской Федерации в управлении этими обществами («золотая акция»), не являются подведомственными Минтрансу, хотя и сохраняют с ним связь в определенном роде. В данном случае речь пойдет лишь о тех государственных учреждениях, предприятиях и организациях, подведомственных Минтрансу, деятельность которых непосредственно связана с регулированием морского судоходства. К таким учреждениям и предприятиям следует отнести морские администрации портов, Российский морской регистр судоходства (Регистр), Государственную морскую аварийную и спасательно-координационную службу Российской Федерации (Госморспасслужба России), Государственное унитарное предприятие «Морсвязьспутник», Государственное гидрографическое предприятие, Государственное предприятие «Главный центр связи и спутниковых систем», Федеральное учреждение «Служба морской безопасности», Центральное морское лицензионное бюро (Морлицензия).

Морские администрации портов были учреждены в соответствии с постановлением Совета Министров и Правительства РФ от 17 декабря 1993 г. № 1299<sup>113</sup>. Этим постановлением на администрации возлагались функции по обеспечению безопасности мореплавания и порядка в портах, включая надзор за соблюдением законов, правил и международных договоров Российской Федерации по торговому мореплаванию, осуществлению надзора за технической эксплуатацией закрепленных за ними портовых сооружений и объектов, обеспечению их ремонта, развития и строительства.

В п. 4 ст. 9 КТМ дается понятие портовых властей. Под ними понимаются соответствующие администрации морских портов, осуществляющие административно-властные и другие возложенные на них Правительством РФ полномочия. В дальнейшем, когда речь в КТМ идет об административно-властных полномочиях, их осуществление в основном ассоциируется с фигурой капитана порта. В результате сложилось положение, когда в правовом отношении вообще не предполагается существования в морском порту какой-либо иной администрации, кроме капитана порта с подчиненным ему аппаратом. Однако в Кодексе дается расширенное толкование разделения полномочий. Например, если разрешение на выход судна из морского порта дает капитан порта, который в определенных случаях может отказать в выдаче такого разрешения (ст. 80 КТМ), то задержание судна и груза по просьбе соответствующих лиц осуществляют портовые власти (ст. 81). Капитану порта направляется заявление собственника судна о намерении его поднять (ст. 108), а подъем, удаление или уничтожение затонувшего имущества в определенных КТМ случаях осуществляют портовые власти (ст. 111). Таким образом, можно утверждать лишь то, что функции, права и обязанности капитана морского порта в КТМ раскрыты намного полнее, чем функции администрации морского порта (очевидно, наименование этого учреждения следует привести в соответствие с КТМ). Поступая таким образом, законодатель, возможно, исходил из необходимости уделить основное внимание вопросам обеспечения безопасности мореплавания, имея при этом в виду, что другие полномочия будут возложены на администрацию Правительством РФ. Если одна из функций (обеспечение безопасности мореплавания) в настоящее время регламентируется КТМ, то вторая функция – надзор за технической эксплуатацией закрепленных за администрацией портовых сооружений и объектов, обеспечение их ремонта, развитие и строительство – продолжает осуществляться в соответствии с указанным Постановлением. В качестве примера возложения на администрации Правительством РФ иных полномочий может служить Положение о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, согласно которому на администрации морских торговых портов в пределах их территории и акватории возложена защита морского судоходства от указанных незаконных актов (п. 10)<sup>114</sup>.

<sup>114</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2000 г. № 324 // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1714.

<sup>113</sup> См.: САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 5004.

Морские администрации портов в настоящее время действуют на основании уставов, утверждаемых Минтрансом. Типовой устав отсутствует, поэтому для морской администрации каждого порта разрабатывается индивидуальный устав, основные их положения типовые.

Администрация порта является государственным учреждением, юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, расчетный и прочие реквизиты. Администрация имеет две «гербовые» печати: одну со своим наименованием и одну с наименованием капитана порта, предназначенную для функций, выполняемых капитаном порта.

Общее руководство администрацией осуществляет Минтранс, который утверждает фонд оплаты труда и предельную численность ее персонала. Зоной ответственности соответствующей администрации в области государственного надзора за обеспечением безопасности мореплавания, охраны человеческой жизни на море и охраны окружающей среды являются акватория и территория определенного порта.

Предметом деятельности администрации являются три основных направления:

- обеспечение безопасности мореплавания;
- осуществление надзора за безопасной технической эксплуатацией портовых сооружений;
- их ремонт, развитие и строительство.

Администрация осуществляет многочисленные функции, в том числе издает обязательные постановления по порту, контролирует и обеспечивает поддержание объявленных глубин у причалов, осуществляет контроль за надлежащим состоянием средств навигационного оборудования и связи, реализует экологический контроль за чистотой территории и акватории порта, организует проведение работ по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на акватории порта, осуществляет контроль за обеспечением пожарной безопасности на судах, взимает в установленном порядке портовые сборы.

В отношении закрепленного за администрацией имущества она осуществляет в пределах, установленных законом, и в соответствии с целями своей деятельности право владения, пользования и распоряжения им (ст. 296 ГК РФ). В то же время администрация не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ней имуществом (ст. 298 ГК). Уставами предусматривается право администрации осуществлять определенного рода деятельность, приносящую доходы. В частности, администрация может оказывать услуги по проводке судов береговыми службами управления движения судов (СУДС), лоцманской

проводке, различного рода информационные услуги, услуги связи, по ремонту, сервисному и техническому обслуживанию судового оборудования и т.д.

Однако в результате бесконтрольного использования государственного имущества на морском транспорте снижаются объемы платежей в бюджет.

В ходе проверки установлено несоблюдение государственных интересов в сфере землепользования. Так, например, Администрация г. Новороссийска (В.Г. Прохоренко) в нарушение требований краевых нормативных актов, регламентирующих землепользование, предоставила морской администрации порта Новороссийска земельные участки общей площадью 19,1557 га в бессрочное пользование под проектирование и строительство объектов порта, а затем изъяла из пользования МАП Новороссийска земельный участок площадью 2,103 га, на который уже был выдан государственный акт на право бессрочного (постоянного) пользования, и признала его недействительным.

При этом согласно постановлению главы Администрации г. Новороссийска поправочные (повышающие) коэффициенты к расчету арендной платы за 1 м<sup>2</sup> земельного участка, расположенного на городских землях, не распространяются на земельные участки, закрепленные за портами, и в целом на территории города — на земельные участки, занимаемые АЗС, СТО, гостиницами, офисами, банками и т.д. Создается впечатление, что чиновники основной целью своей деятельности определили служение не государственным, а коммерческим интересам вовсе не малого предпринимательства, а наиболее доходных сфер бизнеса.

Морские порты, пароходства, администрации морских и речных портов, судоремонтные заводы освобождены от уплаты земельного налога, поэтому с них при передаче ими земельных участков в аренду взимается земельный налог с площади, переданной в аренду.

Постановлением главы Администрации г. Новороссийска за акционерным обществом «Новороссийский морской торговый порт» был закреплен в бессрочное (постоянное) пользование земельный участок площадью 113,638 га. АО «Новороссийский морской торговый порт» обязано было заключить договор долгосрочной аренды земельного участка, но до настоящего времени договор не заключен.

В то же время АО «Новороссийский морской торговый порт» передал в аренду здания и сооружения порта коммерческим структу-

рам, получая сотни миллионов рублей арендной платы. А так как договоры аренды зданий и сооружений регистрировались только органами БТИ, то это позволило указанным коммерческим структурам уйти от земельных платежей.

Неудивительно, что при таком уровне контроля за использованием государственного имущества со стороны уполномоченных государством органов власти ряд объектов госимущества продолжает эксплуатироваться бесконтрольно. Так, ОАО «Новорослесэкспорт» использовались без договора аренды в течение пяти лет два причала (№ 28 и 29), являющиеся государственной собственностью. Дочернее государственное предприятие «Геопорт», используя государственное имущество с 1994 г., платежей в бюджет не производило. ОАО «Ейский морской торговый порт», оплатив арендную плату в размере 34 млн неденоминированных рублей, получило за 1997 г. прибыль около 27 млрд неденоминированных рублей.

В октябре 1994 г. в нарушение антимонопольного законодательства передано в аренду АО «НМТП» государственное имущество морского порта, не подлежащее приватизации, в количестве 81 единицы общей балансовой стоимостью 109 млрд руб. и остаточной стоимостью на 1 октября 1994 г. 60 млрд руб. Вопреки здравому смыслу и мировой практике была определена мизерная арендная плата в размере 3% от остаточной стоимости (но не рыночной) арендованного имущества. При этом в течение трех лет госимущество эксплуатировалось бесплатно, АО «НМТП» расчеты с бюджетом не производило.

Мало того, АО «НМТП», в свою очередь, как арендатор государственного имущества в нарушение нормативных документов и без согласования с комитетом по управлению госимуществом Краснодарского края (собственником государственного имущества) передало в пользование, фактически в субаренду, все государственное имущество (причалы, другие гидротехнические сооружения, портовый флот и т.п.) уже по рыночной цене, получая от его эксплуатации доходы, сопоставимые со 100% рентабельностью производства. По указанной схеме была осуществлена передача в субаренду ЗАО «Флот НМТП» госимущества, в том числе 17 морских судов и плавающего крана.

Причалы Новороссийского морского рыбного порта находятся в оперативном управлении государственной морской администрации Новороссийского рыбного порта. Эти причалы переданы в аренду

ОАО «Новороссийскрыбпром». За четырехлетний период хозяйственных отношений задолженность перед государственной администрацией Новороссийского морского рыбного порта составила на 1 января 1998 г. 5 млрд неденоминированных рублей.

Перезаключив договор аренды в 1997 г., Рыбпром уклонился от заключения договора хозяйственных взаимоотношений с государственной администрацией НМРП. Рыбпром параллельно учредил компанию ООО СП «Новороссийский морской рыбный порт». Указанная компания, не имея договорных документов на пользование причалами, эксплуатировала их, получая прибыль. При этом государственная администрация не получала платежей.

В связи с этим государственная администрация имела задолженность перед бюджетом на 1 января 1998 г. (без учета пени) 1136 млн неденоминированных рублей. Из этой суммы 744 млн составил налог на имущество.

Еще более странные метаморфозы произошли с лоцманскими службами и портофлотом, которые перешли в коммерческие структуры. Как результат, огромные прибыли от услуг лоцманов не попали в государственный бюджет. Для примера, доход компании, осуществляющей проводку судов в порту Новороссийск, за неполных два года равнялся 19 млн долларов США, а по порту Туапсе эта сумма составила около 1 млн долларов.

В настоящее время лоцманская проводка судов осуществляется как государственными, так и негосударственными организациями. Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2002 г. № 705 «О совершенствовании системы государственного управления морскими торговыми и специализированными портами» было создано Федеральное государственное унитарное предприятие «Росморпорт», которое осуществляет свою деятельность, в том числе и за счет лоцманских сборов<sup>115</sup>. «Росморпорт» оказывает все виды услуг судам на подходах и непосредственно в акватории морских портов по их безопасному судоходству, маневрированию и стоянке, в частности осуществляет лоцманскую проводку судов. Лоцманские службы входят в состав соответствующих филиалов предприятий, расположенных в Мурманске, Архангельске, Санкт-Петербурге, Калининграде, Новороссийске, Туапсе, Таганроге, Владивостоке, Находке,

<sup>115</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 3802.

Ванино и т.д.<sup>116</sup> Негосударственные организации по лоцманской проводке действуют на основании Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и организованы в форме автономной некоммерческой организации (ст. 10 Закона)<sup>117</sup>.

Согласно п. 2 ст. 88 КТМ РФ в порядке осуществления государственного надзора за деятельностью негосударственных организаций по лоцманской проводке судов федеральный орган исполнительной власти в области транспорта вправе принимать решение о прекращении деятельности таких организаций, не отвечающих требованиям к их оснащенности, численности и квалификации работников для целей лоцманской проводки судов. Вместе с тем эта норма не является ясной. Среди полномочий Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, определенных Положением о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398<sup>118</sup>, специально не упоминается о праве Службы прекращать при определенных условиях деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке. Более того, решение о прекращении деятельности юридического лица, т.е. о его ликвидации, может быть принято либо его учредителями, либо арбитражным судом при наличии оснований, предусмотренных законом, во всяком случае не в административном порядке (ст. 61 ГК РФ). Поэтому в п. 2 ст. 88 КТМ следует внести дополнение, согласно которому соответствующий федеральный орган исполнительной власти в области транспорта обращается в суд с заявлением о прекращении деятельности такой организации.

Кроме неэффективной, с точки зрения государственных интересов, эксплуатации арендованного государственного имущества, необходимо отметить продолжительное отсутствие соответствующих затрат на его содержание, ремонт и реконструкцию. Например, акционерным обществом «Черномортранснефть», эксплуатирующим нефтяные причалы на условиях субаренды, на указанные цели были выделены средства в сумме 70 млн долларов США. Однако по назначению они использованы так и не были. Их дальнейшая судьба не известна.

<sup>116</sup> См.: Иванов Г.В. Проблема разграничения сфер деятельности лоцманских организаций в морских портах Российской Федерации // Транспортное право. 2006. № 3. С. 23.

<sup>117</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>118</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.

Причалы Новороссийского морского торгового порта, строившиеся в 20 – 70-е годы, были рассчитаны на эксплуатацию с учетом ежегодной профилактики, но из-за такой политики они приходят в негодность. Так, нефтегавань «Шесхарис», являющаяся крупнейшим в России портом по экспорту нефти и соответственно источником валютных поступлений в российскую экономику, работает на пределе своих возможностей. Износ причалов нефтегавани, по оценкам экспертов, достигает 70 %. Это касается как надводной, так и подводной части причалов.

На всей территории нефтегавани «Шесхарис» снижена готовность к проведению противопожарных мероприятий. По мнению экспертов, при разливе 1 тыс. т нефти в апреле 1997 г. только счастливый случай спас город и порт Новороссийск от пожара.

Причалы № 26 и 27 для обработки жидких пищевых грузов опасны для швартовки судов и грузовых работ. В итоге они используются для перестоя судов малого водоизмещения. Причал № 25 полностью вышел из строя и на своих фрагментах используется как свалка металлолома. Причалы № 25, 26 и 27 ранее использовались для перевалки жидких пищевых продуктов (виноматериалы, растительные масла и т.п.) до 1,5 тыс. т в год. В настоящее время их возможности утрачены.

Основные причалы № 8, 9, 10, 16, 17, 18, 19, расположенные в торцах центрального и западного районов порта, имеют повреждение подводных частей и несущих конструкций и требуют срочных ремонтных работ.

Таким образом, сложилась ситуация, когда в отсутствие государственной концепции развития морских портов практическая финансово-хозяйственная деятельность АО «НМТП» – бывшей структуры федерального подчинения – явно не вписывается в представление о государственных транспортных приоритетах.

Кроме тенденций бесконтрольного использования государственного имущества на морском транспорте, в результате которого снижались объемы платежей в бюджет, имеют место факты нецелевого использования бюджетных средств. Так, начальник МАП порта Новороссийск (МАПН) в 1995 г. незаконно разместил на депозитном счете в коммерческом банке «Бата» 5 млн долларов США бюджетных средств. Позже эти средства были кредитованы банком новороссийскому ТОО «Инвестор-Юг», которое вложило эти средства в коммерческие проекты, окончившиеся неудачей. В дальнейшем банк

«Бата» был признан банкротом, и большая часть указанной суммы была утрачена для государства.

Известны и другие факты перечисления бюджетных средств руководством МАПН в сторонние организации. В 1996 г. значительные средства затрачивались на оплату услуг посреднических фирм за поиск инвестиций на реконструкцию и строительство портовых сооружений. Несмотря на то, что в МАПН имеется укомплектованный штатом юридический отдел, а в Министерстве транспорта – соответствующая юридическая служба, в 1996 – 1997 гг. московскому юридическому агентству «Юнилекс» перечислено около 1 млрд руб. за юридическое обслуживание. О целесообразности подобных расходов можно судить по следующим примерам. Коммерческим аудиторским фирмам за проверки перечислено 1,4 млрд руб. Интересно заметить, что уже после проведения проверок МАПН этими фирмами в ГНИ г. Новороссийска было начислено более 10 млрд руб. штрафных санкций, что дает возможность предположить, что эти аудиторские проверки носили формальный характер. В 1997 г. московскому страховому агентству «Якорь» МАПН перечислила 1,8 млрд руб. за страховку причалов, в то время как их строительство не было завершено и они не имели балансовой стоимости. Расчеты показывают, что стоимость страховки завышена более чем в 20 раз. Также допускались не вызванные производственной необходимостью миллиардные расходы на дорогостоящие ремонты, приобретение легковых автомобилей, мебели, оргтехники и т.п. Данные затраты производились на фоне критического состояния значительного числа гидротехнических сооружений Новороссийского порта и необходимости их капитального ремонта<sup>119</sup>.

Администрацию возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Минтрансом. Начальники некоторых администраций назначаются министром (Новороссийск, Мурманск, Владивосток, Восточный, Санкт-Петербург).

В складывающейся обстановке значительную позитивную роль в организации работы и управлении деятельностью морских портов должны были бы играть местные морские администрации портов, но, к сожалению, этого не произошло.

<sup>119</sup> См.: Постановление главы Администрации Краснодарского края от 22 сентября 1998 г. № 543 «Об утрате экономической безопасности России и Краснодарского края в морских портах» // Информационная база «Консультант плюс», приложение «Регион».

Большинством экспертов признано, что цель, которая преследовалась при создании морских администраций в момент акционирования бывших государственных морских портов – функция государственного надзора и контроля, – не отделена, более того, подчинена влиянию хозяйственной составляющей деятельности МАПов. Сочетание в одном учреждении управленческих и хозяйственных функций создает ситуацию, когда работники МАП, по сути, государственного учреждения, не состоят на государственной службе, что создает угрозу государственным интересам. На практике это приводит к совмещению взаимоисключающих функций:

управление государственной собственностью и государственный надзор за ее использованием;

условия использования природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности;

осуществление мер по борьбе с катастрофами и стихийными бедствиями и ликвидация их последствий.

Более того, название таких учреждений (МАП) противоречит положениям КТМ, так как в п. 4 ст. 9 речь идет только о «соответствующей администрации морских портов». Статус капитана морского порта в КТМ определен как подчиненный непосредственно федеральному органу исполнительной власти в области транспорта и его распоряжения обязательны для всех находящихся в порту судов, организаций, граждан и т.д. (ст. 75, 78).

В условиях недостаточного нормативного регулирования в процессе деятельности МАП возникают многочисленные проблемы, связанные с управлением закрепленным за ними имуществом, взиманием портовых сборов и другой деятельностью. При рассмотрении деятельности МАП особое место занимает вопрос *портовых сборов*, взимать которые вменено в обязанность морским администрациям. Портовые сборы не являются ни пошлиной, ни налогом, ни платой за использование причалов или какие-либо другие услуги, а представляют собой особый вид платежей, которые производятся капитанами судов за вход в порт. Верховный Суд РФ определил портовые сборы как плату за оказание услуг, но не все – тоннажный и грузовой сборы не связаны с услугами. Объединение под общим названием «портовые сборы» разных по экономической сущности и правовой природе платежей: корабельных, маячных, навигационных, лоцманских и других, делает невозможным направление выру-

ченных средств по назначению, т.е. на амортизацию, обустройство каналов и прочее.

В настоящий момент понятие портовых сборов в российском законодательстве, в частности в КТМ РФ, отсутствует, не определены их разновидности и объемы этих сборов. Но самое главное – не определен круг лиц, уполномоченных их взимать и расходовать. Исключение составляет лоцманский сбор, природа которого отчасти описана ст. 106 КТМ РФ. Это послужило поводом исковых требований в суды РФ о незаконном характере их взимания. В судебной практике высших судебных инстанций РФ принят ряд постановлений ВАС РФ по ледокольному и лоцманскому сбору. А по иску к морскому порту Ейска постановлением президиума ВАС от 4 апреля 2000 г. было определено, что портовые сборы – плата за услуги, которые оказываются заинтересованными лицами в порту. Доходит до абсурда: судовладелец, заходящий в дневное время в порт, должен нести обязанность по уплате того же маячного сбора или якорного сбора, если стоянка не имела места. Это не только нарушает интересы судовладельцев, но и снижает привлекательность портов.

Наибольшее количество нареканий вызывает практика предоставления скидок с соответствующих сборов, которые сосредоточены в руках руководителей МАП. Получается, что если РФ является собственником МАП и осуществляет финансирование данных организаций за счет портовых сборов, то начальник МАП, действуя от имени РФ, предоставляет соответствующие скидки и тратит денежные средства, находящиеся в федеральной собственности.

Портовые сборы должны собираться казенными предприятиями, аккумулироваться на специальных бюджетных счетах и использоваться на обеспечение безопасности мореплавания и другие нужды исключительно в соответствии с их целевым назначением под контролем администрации морских портов.

В ходе научно-практической конференции «Портовые власти России: необходимость совершенствования государственного управления и государственного надзора. Реальность и перспективы», проходившей в Санкт-Петербурге 24 апреля 2000 г. было признано, что создание ФГУП «Росморпорт» является неоправданным решением. Во-первых, оказание услуг по обеспечению морского торгового судоходства предусматривает передачу на баланс «Росморпорта» служб управления движением судов, что является прямым наруше-

нием гл. 2, п. 3 ст. 5 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ», который определяет капитана порта тем должностным лицом, которое отвечает за безопасность мореплавания и осуществляет непосредственное руководство службой управления движением судов. Во-вторых, неограниченные возможности ФГУП «Росморпорт» в осуществлении хозяйственной деятельности, наличие некоторых административных полномочий в сочетании с финансированием администраций морских портов – прямой путь к недобросовестной конкуренции, монополизации, ухудшению качества обслуживания судов. В-третьих, централизация распределения портовых сборов в головном предприятии ФГУП «Росморпорт» (г. Москва) лишает администрации портов возможности осуществлять контроль за их целевым использованием, ставит под сомнение его эффективность и своевременность.

Пассивность портовых структур наводит на мысль об их незаинтересованности в стабилизации обстановки в портах. Одной из причин сложившегося положения стала практика, когда руководители центральных федеральных силовых и иных ведомств назначают руководителей в портах, городах и районах без согласования с исполнительной властью субъекта РФ.

В связи с принятием КТМ и подготовкой проекта федерального закона «О морских портах Российской Федерации» обсуждается вопрос о целесообразности объединения функций. Предлагается сосредоточить все административно-властные полномочия в руках одного лица – капитана порта, установив, что он возглавляет администрацию соответствующего морского порта, т.е. является портовой властью. Для осуществления хозяйственной деятельности предполагается создавать федеральные государственные унитарные предприятия, за которыми будет закреплено находящееся в портах государственное имущество.

В соответствии со ст. 22 КТМ технический надзор за российскими судами и их классификация осуществляются только российскими органами технического надзора и классификации, т.е. Российским морским регистром судоходства (Регистром). Отметим, что Устав Регистра предусматривает возможность выполнения соответствующих функций по поручениям государств – участников международных договоров, и некоторыми государствами такие поручения уже даны.

Согласно тексту Устава Регистра он является государственным учреждением, осуществляющим технический надзор за невоенными морскими судами, в том числе за судами смешанного (река-море) плавания, и плавучими сооружениями и их классификацию, а также выполняющим функции классификационного общества. Регистр выполняет функции головной организации по унификации оборудования, материалов и изделий для морских судов, связанной с обеспечением безопасности мореплавания, охраны человеческой жизни на море и сохранением морской среды, в том числе по унификации нормативной базы для проектирования, строительства, ремонта, переоборудования, модернизации эксплуатации морских судов. Регистр имеет право заниматься в пределах, установленных Уставом, предпринимательской деятельностью и самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от своей предпринимательской деятельности, а также имуществом, приобретенным за счет этих доходов. Предпринимательская деятельность Регистра осуществляется лишь для достижения целей, предусмотренных в Уставе: обеспечения условий безопасного мореплавания морских судов, охраны человеческой жизни на море, сохранности перевозимых грузов, экологической безопасности морских судов (раздел 3).

Регистр ведет учет судов, находящихся под его надзором, издает Регистровую книгу судов, устанавливает формы выдаваемых документов (за исключением судовых документов, форма которых установлена соответствующими международными договорами Российской Федерации). Регистр разрабатывает и утверждает тарифы на свои работы и услуги.

Регистр вправе создавать свои филиалы и открывать представительства на территории России и за границей. В настоящее время на территории России действуют инспекции в городах Санкт-Петербурге, Архангельске, Астрахани, Калининграде, Мурманске, Нижнем Новгороде, Новороссийске, Владивостоке. В г. Санкт-Петербурге находится Инспекция по атомным судам. За рубежом Регистр имеет филиалы и представительства в 19 странах. Возглавляет Регистр генеральный директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности министром транспорта.

Госморспасслужба вместе с бассейновыми аварийно-спасательными управлениями (БАСУ), спасательно-координационными центрами (СКЦ) и спасательными подцентрами (СПЦ) образует функциональную

подсистему сил и средств, которая входит в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Согласно Уставу, утвержденному Минтрансом 23 июля 1998 г., Госморспасслужба является юридическим лицом – государственным учреждением, финансирование расходов на содержание аппарата которого осуществляется за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников.

Основные цели деятельности Госморспасслужбы заключаются в организации и координации действий спасательных служб министерств и ведомств Российской Федерации и соответствующих служб иностранных государств при спасании людей, терпящих бедствие на море; организации и проведении на морских бассейнах работ по ликвидации разливов нефти, нефтепродуктов и других вредных химических веществ в море; организации и проведении аварийно-спасательных, судоподъемных, водолазных и экспедиционных буксировочных работ; обеспечении ведомственного экологического контроля. Кроме того, Госморспасслужба руководит отраслевой водолазной службой и организует предоставление услуг в области аварийно-спасательных, судоподъемных и иных работ, т.е. вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, соответствующую целям службы. На нее возлагается проведение мероприятий по поиску и спасанию людей, а также по ликвидации разливов, что вытекает из международных обязательств Российской Федерации.

Госморспасслужбу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности министром транспорта.

Морсвязьспутник действует на основании Устава, утвержденного Минтрансом 21 сентября 1999 г. Данное предприятие создано для формирования и проведения на морском транспорте единой научно-технической политики в области электрорадионавигации и связи, обеспечения технической и коммерческой эксплуатации отечественных и международных искусственных спутников Земли для связи и радиоопределения, в том числе в морской подвижной спутниковой службе, а также организации работ по созданию и эксплуатации необходимых судовых и береговых технических средств и систем связи и электрорадионавигации на морском транспорте.

Руководителем Морсвязьспутника является генеральный директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности министром транспорта.

*Νέεσα ή ίδνίε άγίαν ήδε.* Федеральное государственное учреждение «Служба морской безопасности» находится в ведении Минтранса и действует на основании Устава, утвержденного распоряжением Минтранса от 14 февраля 2001 г. № ВР-12-р.

Служба оказывает на договорной основе услуги в области пожарной безопасности и имеет право осуществлять деятельность, приносящую доход, поскольку это способствует достижению целей, ради которых она создана.

Служба возглавляется начальником, назначаемым на должность и освобождаемым от должности Минтрансом России.

Морлицензия – государственное учреждение, основной целью которого является обеспечение мероприятий, связанных с лицензированием, сертификацией и другой деятельностью по осуществлению транспортного процесса на морском транспорте, а также формированию рынка морских транспортных услуг.

Предметом его деятельности являются обеспечение экспертизы, проверки полноты и достоверности представленных соискателем лицензий и сертификатов, сведений и документов на соответствие заявленным видам деятельности, подготовка нормативно-методических документов по лицензированию и сертификации, оказание аналитико-исследовательских, консультационных, информационных и других услуг.

Для осуществления этой деятельности Морлицензия выполняет следующие основные функции: прием и регистрацию заявления соискателей лицензий и сертификатов с приложенными документами; подготовку для Минтранса предложений о включении в лицензии основных условий; оформление решений Минтранса о выдаче или отказе в выдаче лицензий, приостановлении, восстановлении действия или аннулировании лицензий. Учреждение оформляет предписания и указания Минтранса по устранению лицензиатами нарушений условий и требований по лицензируемой деятельности, осуществляет контроль за их исполнением, а также участвует в проверках лицензиатов на предмет соответствия лицензионным требованиям и условиям осуществляемой ими деятельности.

Учреждение формирует и ведет реестр лицензий на конкретные виды деятельности, хранит архивные дела лицензиатов и обеспечивает регулярное издание справочной информации общего пользования по лицензиатам.

По требованию соискателей лицензии и лицензиатов Морлицензия организует проведение независимой экспертизы, а также оказывает кон-

сультационные услуги по оформлению лицензионных документов для получения, продления и переоформления лицензий, осуществляет другие виды предпринимательской деятельности, включая стратегические исследования, связанные с формированием рынка транспортных услуг, повышением эффективности функционирования и развития организаций морского транспорта по лицензируемым и сертифицируемым видам деятельности.

Учреждение в настоящее время осуществляет функции технического характера Минтранса как лицензирующего органа.

Морлицензия возглавляется начальником, назначаемым на должность и освобождаемым от должности министром транспорта.

*Рассмотрим косвенное государственное регулирование.* От степени адаптации налогового и таможенного законодательства к состоянию экономики зависит эффективность судоходства<sup>120</sup>.

Пробелы в налоговом, валютном и транспортном законодательстве, неточности и двойственность некоторых норм и положений, инструкций не позволяют в полной мере привлечь к налогообложению все предприятия и значительно увеличить поступление налогов от данной категории плательщиков. Пользуясь сложившейся ситуацией, различные структуры наладили бесперебойный источник получения доходов в ущерб обществу, экономике края и страны.

Серьезной проблемой для развития морского транспорта остается проблема взимания налога на имущество, который платят морские администрации портов за федеральную государственную собственность, переданную им в оперативное управление. Таким имуществом признаются каналы, защитные сооружения, искусственные акватории, средства навигационного оборудования, причалы, радиолокационные станции управления движением судов, ледоколы и др. Государственные учреждения, созданные федеральными органами власти, финансируются из бюджета, из средств которого оплачивается налог на имущество. Но эти средства поступают в региональный бюджет, так как налог на имущество является региональным налогом. Фактически федеральные органы власти платят из государственного бюджета налог за собственное имущество региональным органам власти.

---

<sup>120</sup> См.: Грязев Р. Стоимость судоходства можно снизить путем совершенствования законодательства // Морские порты России. 2001. № 2.

Налог на имущество, сдаваемое в аренду, платится морскими администрациями из арендной платы. Финансирование управленческих функций в портах осуществляется за счет портовых сборов и арендной платы, в которую они входят составной частью. Получается, что налог на имущество оплачивается арендаторами имущества. Однако это нарушает положения налогового законодательства, в соответствии с которыми арендованное имущество налогом не облагается, но поскольку морские администрации не имеют иных источников, они обязывают арендатора оплатить его через арендную плату. Тем самым нарушается Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Подобное положение складывается не во всех портах: в Новороссийском и Туапсинском портах арендная плата за причалы торговых портов платится их арендаторами ОАО «НТМТ» и ОАО «ТМТП» не морским администрациям, а напрямую в федеральный бюджет. При этом морские администрации продолжают платить налог на имущество из доходов, получаемых от портовых сборов, т.е. он оплачивается судовладельцами. По общепринятой международной практике средства от портовых сборов поступают в муниципальные бюджеты городов-портов или бюджеты территориальных образований. Получение данных средств не является результатом собственной производственной или коммерческой деятельности МАП. В то же время Положением предусмотрено, что портовые сборы являются одним из источников формирования имущества МАП. Таким образом, имеет место ситуация, при которой производится скрытое финансирование ведомственной структуры Минтранса РФ за счет средств бюджета. Только в 1997 г. МАП порта Новороссийск полученные портовые сборы составили 177 млрд руб. Государственное учреждение должно финансироваться из федерального бюджета в соответствии с утвержденной сметой расходов, в данном же случае собранные суммы расходуются бесконтрольно, по усмотрению руководителей МАП.

Поскольку морские администрации не являются арендодателями причалов, налог на имущество они вынуждены оплачивать из чистой прибыли, т.е. предварительно заплатив налог на имущество. Таким образом, эти расходы ложатся дополнительной нагрузкой на судовладельцев<sup>121</sup>.

Кроме того, объекты, предназначенные для обеспечения безопасности в порту и его нормального функционирования, доходов не приносят, а налог увеличивают. Поднимать ставки портовых сборов с тем, чтобы компенсировать увеличение налогов, означает «отпугивать» от порта потенциальных клиентов. В результате администрации портов не заинтересованы в строительстве и реконструкции этих сооружений. Так, в порту Находка прекращено строительство глубоководного канала к причалу. Морская администрация Калининградского порта отказывается принимать на баланс у военноморской базы молы, защищающие вход в канал, ведущий в порт. Стремительно разрушающиеся молы создают угрозу безопасности портовых сооружений.

Аналогичная ситуация складывается с налогом на прибыль, уплачиваемым морскими администрациями. Портовые сборы и арендные платежи за федеральное имущество являются источниками оплаты налога на прибыль. Таким образом, в них закладывается некая норма прибыли (уровень рентабельности), что превращает сборы в доходы коммерческого характера. А результат все тот же: рост портовых сборов снижает конкурентоспособность российских портов. Не случайно, к примеру, оборот южнокорейских портов в полтора раза превышает оборот российских портов, а уровень портовых сборов в три-четыре раза меньше, чем в российских дальневосточных портах.

Ставки сборов с судов в морских портах России сформированы на двухуровневом принципе: один – для заграничного (в долларах США), другой – для каботажного плавания (в рублях), причем различие в уровнях измеряется не долями процента, а десятками раз<sup>122</sup>. Различия в уровнях ставок для судов заграничного плавания и каботажного плавания на момент их введения составляли от 2 до 15 раз. Такое построение было вызвано намерением поддержать отечественных судовладельцев в условиях высокого уровня инфляции и нестабильности курса отечественной валюты. Надо отметить, что в этот период наблюдались и заметные различия в уровнях фрахта судов на внутреннем и международном сообщениях. Практические результаты применения этой системы ставок портовых сборов следует охарактеризовать как проявление ценовой дискриминации по отноше-

<sup>121</sup> См.: Грязев Р. Указ. соч.

<sup>122</sup> См.: Борисова Л., Голованова Е. Ставки российских портовых сборов. Методология и практика применения // Морские порты России. 2001. № 4.

нию к различным категориям судовладельцев, так как одна и та же портовая услуга оплачивается по разным ставкам сборов. Причем разница в их уровнях постоянно возрастала из-за отсутствия регулярной индексации на фоне падения курса рубля и к 2001 г. составила по разным видам сборов от 7 до 80 и более раз. Это стимулирует фальсификацию судовладельцами данных о плавании судов с целью добиться возможности применять каботажные ставки сборов при экспортно-импортных перевозках, что приводит к потерям доходов отечественных портов. Создается заинтересованность портовых служб в обслуживании судов заграничного плавания в ущерб каботажным. Убыточность и низкорентабельность обслуживания судов каботажного плавания портовые службы вынуждены компенсировать за счет относительно завышенных сборов в заграничном плавании. Такая политика отрицательно сказывается на конкурентоспособности российских портов в сравнении с портами ближнего и дальнего зарубежья.

Основными видами налоговых нарушений в рассматриваемом секторе экономики являются занижение объемов направленной на экспорт продукции с оставлением части валютной выручки на неконтролируемых счетах за рубежом, занижение объемов перевозимых грузов, неотражение в бухгалтерской отчетности предприятия выручки за услуги по перевалке за границу энергоносителей, грузов, сокрытие доходов при проведении обменно-закупочных операций по бункеровочному топливу, бункеровочная деятельность, осуществляемая в морских портах как российскими, так и иностранными организациями. Применение при указанной деятельности схемы «лжеэкспорта» позволяет организациям на легальных основаниях не уплачивать в бюджет крупные суммы НДС, получать сверхприбыли, нарушать валютное законодательство.

Только через одну из российских экспедиторских фирм за период 1997 – 1998 гг. произведена перевалка 281 тыс. т нефтепродуктов. Общий объем утечки валютных средств за рубеж за этот период составил почти 9 млн долларов США. Указанная сумма представляет собой скрытый от налогообложения доход кипрской фирмы-нерезидента, полученный от хозяйственной деятельности на территории Российской Федерации. Из нее российским судовладельцам в портах Новороссийск и Туапсе продано нефтепродуктов на 5 млн долларов США.

Организации, осуществляющие погрузку бункерного топлива, делают это в том же порядке (технологический процесс) и по тем же расценкам, что и по нефтепродуктам соответствующего класса, идущим на экспорт по внешнеторговым договорам. Для таких организаций-перегрузчиков (в частности порта) не имеет значения, в каких целях будут использоваться перегружаемые нефтепродукты и куда залиты: в бункерные емкости для дальнейшей перегрузки на суда, непосредственно в танки нефтеналивных судов или на судах-бункеровщиках будут вывезены за пределы Российской Федерации и реализованы. Подобные доводы приводятся налогоплательщиками при разбирательстве дел в арбитражных судах.

Как свидетельствуют материалы проверок, российские организации, осуществляющие перевалку нефтепродуктов и бункеровку судов, стремятся использовать схему ухода от налогообложения, при которой топливо оформляется как экспортируемое. Поставщиками лжеэкспортных нефтепродуктов являются российские предприятия, которые расположены как на территории Краснодарского края, так и за его пределами (Москва, Башкортостан и др.). Согласно заключенным контрактам собственником такого груза выступают иномфирмы, причем они становятся собственниками нефтепродуктов еще на территории Российской Федерации.

Бункеровочная деятельность осуществляется в портах как российскими, так и иностранными организациями. Указанные операции проводятся по следующей схеме. Иностранная фирма (нерезидент) заключает договоры (контракты) с российскими экспедиторскими и агентскими организациями, которые осуществляют таможенное оформление документов и контролируют транспортировку нефтепродуктов. Также иномфирма заключает контракты с российскими судовладельцами или поручает заключить контракты от своего имени посредническим организациям (экспедиторам, агентам) на бункеровку судов, ходящих под российским флагом. Данные операции оформляются бункерными расписками. Затем топливо перегружается на иностранные суда, и фактически груз вывозится за пределы территории Российской Федерации без оформления экспорта.

Необходимо отметить, что бункеровка в акватории порта российских и иностранных судов осуществляется с использованием судов типа «бункеровщик» или непосредственно через нефтерайон. Судно-

бункеровщик является разновидностью каботажного, плоскодонного судна, которое по своим техническим характеристикам не может уходить в нейтральные воды и никогда не пересекает государственную границу Российской Федерации.

При проверке одной российской судоходной компании было установлено, что по контракту с кипрской фирмой-нерезидентом осуществлялась реализация инофирмами нефтепродуктов для бункеровки судов компании, при этом вывоз за пределы таможенной территории Российской Федерации производился на пароме. Для этого топливо закачивают в баки большегрузных автомашин, которые на пароме пересекают границу. Для того чтобы таким образом предприниматели могли побольше «заработать на жизнь», автомашины снабжают дополнительными баками.

Компания платила инофирмам за нефтепродукты, предназначенные для бункеровки своих судов этой компании. Таким образом, имело место приобретение нефтепродуктов на территории Российской Федерации у инофирм для собственных производственных целей, при этом НДС не начислялся. Вкупе с посредниками, используя право на льготный налог на добавленную стоимость, присвоили 20 % от стоимости товара<sup>123</sup>.

По имеющимся данным, вышеуказанными инофирмами нефтепродукты приобретались в целях их дальнейшего экспорта за пределы Российской Федерации. Документы, подтверждающие ввоз указанными инофирмами нефтепродуктов в Российскую Федерацию в режиме импорта, отсутствовали.

Между тем даже добросовестные перевозчики сталкиваются с проблемой подтверждения реального экспорта товаров и соответственно применения нулевой ставки по налогу на добавленную стоимость и возмещения указанного налога, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции. Начиная с 1996 г. и по настоящее время эта категория дел занимает около 30 % налоговых споров, рассматриваемых арбитражными судами<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> См.: Уплата НДС при осуществлении деятельности в морских портах Краснодарского края // Налоговый вестник. 2000. № 6.

<sup>124</sup> См.: Брызгалин В. Куда уплывает нулевая ставка // Коллегия. 2003. № 1.

Для налогоплательщиков, осуществляющих экспорт посредством любого транспорта, кроме морского, предусмотрен один порядок подтверждения экспорта, в частности, предоставление любых товаросопроводительных документов, а для налогоплательщиков, осуществляющих экспорт товаров морским транспортом, – другой. Так, для указанных субъектов согласно ст. 165 НК РФ обязательным условием подтверждения реального экспорта является предоставление в налоговый орган коносамента на перевозку товара. Однако нормативными актами, регулирующими порядок международной перевозки грузов морским транспортом, предусмотрена возможность выдачи иных документов, чем коносамент, для подтверждения заключения договора перевозки и погрузки и соответственно вывоза товаров за таможенную территорию России.

В практике морских перевозок при выполнении одного рейса требуется получить документы от сотен грузовладельцев. А иностранные перевозчики, работая в России, с этой проблемой не сталкиваются, и российские перевозчики оказываются в дискриминационных условиях.

Несмотря на то, что Правительство РФ придерживается стратегии отказа от налоговых льгот, основной формой повышения конкурентоспособности и создания предпосылок для развития российского флота было избрано именно налоговое стимулирование<sup>125</sup>. Однако мнение о необходимости ориентирования налоговой системы на повышение инвестиционной привлекательности экономики неоднократно высказывалось на самом высоком уровне: «...налоговая система России должна быть более благоприятной для инвестирования и развития бизнеса, – более благоприятной, чем в странах-конкурентах»<sup>126</sup>.

Создание Российского международного реестра судов может стимулировать процесс обновления флота косвенными методами, основанными на современных беззатратных решениях, что является одним из существенных условий реализации проекта.

<sup>125</sup> См.: Федеральный закон от 20 декабря 2005 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Российского международного реестра судов».

<sup>126</sup> Послание Президента России Владимира Пугина // Российская газета. 2004. № 109.

Многие ведущие морские державы в последнее десятилетие для преодоления аналогичных трудностей стали создавать международные судовые реестры, основной особенностью которых является запрет на транспортировку грузов между национальными портами.

Таким образом, суда должны работать исключительно на мировом фрахтовом рынке и конкурировать с судами других стран за право получить контракты на перевозки.

В период обострения кризиса международного судоходства судовладельцы крупнейших морских держав с целью снижения эксплуатационных расходов в массовом порядке стали регистрировать свои суда в офшорных зонах, которые в мировом судоходстве стали называться странами «удобного» флага<sup>127</sup>.

Массовый уход национального флота под «удобные» флаги вызвал негативную реакцию большинства правительств ведущих морских держав по следующим причинам: значительное снижение налоговых поступлений в национальные бюджеты от судоходного бизнеса; обострение проблемы трудоустройства национальных морских кадров; снижение безопасности судоходства ввиду использования на судах в основном низкоквалифицированной рабочей силы из развивающихся стран; снижение потенциала национальной безопасности из-за снижения мобилизационной готовности торгового флота, зарегистрированного под «удобными» флагами. В сложившейся ситуации правительства иностранных государств могли выбрать две принципиальные линии поведения:

проводить политику невмешательства в судоходный бизнес, предоставив ему возможность осуществлять свою деятельность по законам рынка;

разработать систему преференций с целью частичной компенсации преимуществ «удобного» флага либо создать второй национальный реестр с особыми правилами и нормами с целью возврата флота из офшорных зон.

Второй вариант был реализован, например, в Норвегии, Дании, Великобритании.

Целью образования Российского международного реестра (далее – Реестр) судов является создание экономических, юридических, организационных и других необходимых условий, обеспечивающих функционирование зарегистрированных в нем российских и иностранных судов, имеющих все преимущества «удобного» флага. Создание Международного реестра судов в России будет способствовать решению следующих задач:

привлечения под российскую регистрацию вновь строящихся российских судов, которые в настоящее время уходят под «удобные» флаги;

привлечения под российскую регистрацию судов, принадлежащих российским судоходным компаниям и эксплуатирующихся в настоящее время под иностранными флагами;

привлечения под российскую регистрацию иностранных судов, эксплуатация которых требует российского флага;

оживления национального судостроительного и судоремонтного секторов и, как следствие, связанных с ними отраслей промышленности (металлургия, машиностроение и другие);

получения дополнительных доходов в государственный бюджет от сборов за регистрацию судов в Реестре и налоговых поступлений с доходов моряков;

усиления транспортной составляющей национальной безопасности и резерва обороноспособности страны;

повышения авторитета торгового флота России в мировом судоходстве;

создания дополнительных рабочих мест на судах и берегу; использования современной международной залоговой схемы финансирования строительства судов под российский флаг.

Федеральный закон от 20 декабря 2005 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Российского международного реестра судов» предусматривает функционирование Реестра посредством следующих экономических условий: особого налогового режима; особого валютного регулирования доходов судовладельцев, зарегистрировавших свои суда в Реестре; обоснованной системы платежей за регистрацию судов в Реестре.

<sup>127</sup> См.: Милякина Е.В., Росса А.А. Экономико-правовые проблемы обеспечения экономической безопасности на морском транспорте // Законодательство и экономика. 2006. № 7. С. 27.

При разработке Федерального закона от 20 декабря 2005 г. № 168-ФЗ, который вступил в силу с 24 января 2006 г., были учтены следующие факторы:

создаваемый Реестр должен быть конкурентоспособным в сравнении с условиями стран «удобного» флага и стран «вторых реестров»;

экономические условия в Реестре должны быть на уровне стран, в которых в настоящее время в основном зарегистрирован под иностранными флагами действующий флот, контролируемый Россией;

государство должно получать доходы от деятельности создаваемого Реестра.

Режим налогообложения для судов, зарегистрированных в Реестре, предусматривает уплату государственной пошлины за регистрацию судов в Реестре и продление срока действия этой регистрации, а также уплату единого социального налога.

Для создания и применения вышеуказанного льготного режима Федеральным законом от 20 декабря 2005 г. № 168-ФЗ были внесены поправки в Кодекс торгового мореплавания, Налоговый кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе».

Так, ч. 2 ст. 150 НК РФ дополнена подп. 12, в соответствии с которым не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) ввоз на таможенную территорию Российской Федерации судов, подлежащих регистрации в Российском международном реестре судов, а п. 1 ст. 164 НК РФ дополнен подп. 10, в соответствии с которым налогообложение производится по налоговой ставке 0 % при реализации построенных судов, подлежащих регистрации в Российском международном реестре судов, при условии представления в налоговые органы документов, предусмотренных ч. 2 ст. 165 НК РФ.

Пункт 1 ч. 2 ст. 251 НК РФ дополнен подп. 33, в соответствии с которым доходы судовладельцев, полученные от эксплуатации судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов, при определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются.

Пункт 2 ч. 2 ст. 358 НК РФ дополнен подп. 9, в соответствии с которым суда, зарегистрированные в Российском международном ре-

естре судов, не являются объектом налогообложения по транспортному налогу.

Статья 381 НК РФ дополнена п. 18, в соответствии с которым организации, имеющие отношение к судам, зарегистрированным в Российском международном реестре судов, освобождаются от налогообложения.

Статья 35 Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» дополнена п. «с», согласно которому от пошлин освобождаются суда, регистрируемые в Российском международном реестре судов.

Так как единственным обязательным платежом для судовладельцев будет государственная пошлина за регистрацию судов в Реестре и продление срока действия этой регистрации, то в гл. 25.3 «Государственная пошлина» ч. 2 НК РФ Федеральным законом от 20 декабря 2005 г. № 168-ФЗ внесены дополнения, определяющие порядок уплаты государственной пошлины за регистрацию, а также за подтверждение действия регистрации судна в Российском международном реестре судов. Ставки государственной пошлины за регистрацию и подтверждение ее действия определяются в зависимости от валовой вместимости судна.

Недостаточный уровень таможенного регулирования снижает действенность системы государственного администрирования в области морского транспорта, включая государственный надзор за торговым мореплаванием и др.

В результате несогласованности действий сотрудников пограничной, таможенной служб и должностных лиц администраций портов допускаются факты тайного ввоза на таможенную территорию РФ иностранных судов под документы схожего по классу российского судна, уничтоженного (также незаконно) на металлолом. Иностраные морские суда легализуются в России благодаря использованию свидетельств о праве собственности и других документов Государственного регистра России, выданных на сходные по классу суда российской постройки. В результате после соответствующего ремонта и переоборудования ввезенное помимо таможенного контроля иностранное судно незаконно используется на таможенной территории РФ, что влечет уклонение от уплаты таможенных платежей; сокрытие сделок с морскими судами, совершение которых требует уплаты налогов и сборов.

Решение этой задачи требует повышения качества проведения таможенного контроля в отношении судов торгового мореплавания, разработки концепции таможенного контроля в морских пространствах; повышения эффективности взаимодействия контролирующих органов, осуществляющих административную юрисдикцию в морских пространствах. В частности, по причине неэффективности механизма государственного надзора за судами маломерного флота, прибытие и отправление которых не согласуется с администрациями торговых портов, работающими во взаимодействии с таможенной службой, становится возможным незаконный ввоз на таможенную территорию РФ судов маломерного флота. Особенностью данной категории судов является специальный порядок государственного надзора, который осуществляется Государственной инспекцией по маломерным судам (ГИМС) и Государственной яхтенной инспекцией.<sup>128</sup> Эти органы государственной власти осуществляют регистрацию поднадзорных судов, в том числе и при их ввозе на таможенную территорию РФ. Легализация такого судна в ГИМС возможна также посредством предоставления таможенных деклараций, содержащих недостоверные сведения о размерах и иных технических характеристиках судов, что бывает при попустительстве со стороны сотрудников таможенных органов.

Учитывая, что механизм государственной регистрации прав на морские суда в Государственном судовом реестре и судовой книге является основным средством контроля за законностью операций с судами на внешнем рынке, необходимо дополнить правовые акты, регулирующие порядок проведения такой регистрации<sup>129</sup>, требованиями о предоставлении документов таможенного оформления судна после его исключения (включения) из соответствующего реестра. При этом на законодательном уровне необходимо установить обязанность капитанов портов, ответственных за регистрацию флота, представлять в таможенные органы информацию обо всех случаях

---

<sup>128</sup> См.: Пункт 6 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Российской Федерации Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды: Постановление СМ РСФСР от 13 февраля 1985 г. № 65 (в ред. от 8 июля 1997 г.) // Сборник постановлений Правительства РСФСР. 1985.

<sup>129</sup> См., в частности: Приказ Минтранса РФ от 29 ноября 2000 г. № 145 «Об утверждении Правил регистрации судов и прав на них в морских торговых портах».

регистрации судов и прав на них при их отчуждении иностранным лицам или приобретении у таких лиц.

Современное состояние таможенного регулирования правил применения к морским судам таможенных режимов требует пересмотра и изменения таможенного законодательства. В этих целях необходимо во внешнеторговом, а, возможно, и в таможенном законодательстве определенно точно сформулировать виды и критерии внешнеэкономических сделок, становясь предметом которых морские суда приобретают статус товара в целях таможенного регулирования. При этом уделить внимание и статусу морских судов, являющихся предметом аукционных продаж, в том числе проводимых в целях исполнения судебных решений иностранных государств.

Принимаемые государством меры косвенного регулирования должны быть соразмерны задачам государственного администрирования в области внешнеэкономических операций с судами торгового мореплавания. Для этого компетентным органам необходимо решить главный вопрос: какую таможенную политику намерена реализовать Россия в целях регулирования таких отношений – фритредерскую<sup>130</sup> или протекционистскую, что потребует адекватных мер обеспечения таможенного регулирования этих отношений.

Проведенный анализ эффективности мер государственного регулирования и государственного надзора за деятельностью на объектах морского транспорта позволил выявить недостатки в системе государственного регулирования и надзора, образующие угрозу экономической безопасности:

отсутствие контроля со стороны государственных органов за использованием находящегося в ведении портов государственного имущества, ресурсов флота и получаемых в результате хозяйственной деятельности доходов;

несовершенство налогового, таможенного и валютного контроля; нецелевое использование бюджетных средств и нарушения финансовой дисциплины.

---

<sup>130</sup> Фритредерство – принцип либеральной внешнеэкономической политики, альтернативной политике протекционизма. Используется в условиях ЕАС, СНГ. (См.: Экономическая энциклопедия / Под ред. Л.И. Абалкина. М.: Экономика, 1999. С. 912).

## Г л а в а II

### ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ МОРСКОГО ТРАНСПОРТА

#### § 1. Направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности в сфере функционирования объектов морского транспорта

С развитием экономической деятельности, увеличением числа ее участников, ростом товарооборота растет и преступность. Морские перевозки особо привлекательны для преступников своей высокой прибыльностью, возможностью получения значительных доходов в валюте, вывоза ее за рубеж, быстротой деловых оборотов, рядом сохраняющихся налоговых льгот. Используя несовершенство налогового законодательства, посредством осуществления фиктивных внешнеэкономических сделок различные дельцы создают исключительно благоприятные возможности для увода из-под контроля правоохранительных органов крупных сумм и оседания валютной выручки на зарубежных счетах. Этим государству наносится значительный экономический ущерб. При существующих сегодня пробелах пограничного, таможенного, банковского, валютного, регистрационного контроля нарушения в сфере внешнеэкономической деятельности приняли массовый и устойчивый характер.

Пассивность правоохранительных органов привела к проникновению в порты криминальных группировок, сформировавшихся на земляческой или национальной основе. В результате в 1997 – 1998 гг. обострилась ситуация с переделом сфер влияния и перераспределением легальной собственности криминального мира. Это привело к ряду вооруженных столкновений между противоборст-

вующими преступными группировками в городах Новороссийске, Туапсе, Анапе.

Подписание соглашений между членами Каспийского консорциума о разработке новых нефтяных месторождений на территории Азербайджана, принятие решений о строительстве новых нефтяных терминалов в городах Новороссийске и Туапсе, строительство нефтеперерабатывающего завода в г. Крымске стали причиной заметной активизации и повышенного интереса со стороны зарубежных спецслужб и преступных сообществ.

Криминальные структуры принимают различные меры по уклонению от уплаты налогов, снижению рентабельности производства, прибыли от сделок, подведению производств к экономическому краху. На ряде участков они уже серьезно противодействуют государственным интересам<sup>1</sup>.

На некоторых объектах морского транспорта за последние годы отмечена тенденция к росту так называемой беловоротничковой преступности (Новороссийск, Туапсе). В ходе масштабной проверки, проведенной ОВДТ в связи с комплексной декриминализацией экономики морских портов в 2004 г., выявлены признаки концентрации прибылей от соответствующих перевозок в руках узкой группы предпринимателей, имеющих родственные и иные связи с руководством портов, некоторыми центральными министерствами и ведомствами, крупными московскими финансово-промышленными группами.

Рассматривая ситуацию в портах, их влияние на всю инфраструктуру, в том числе городов, следует отметить, что механизм непродуманных преобразований вызвал в них и в субъекте Федерации в целом необратимые разрушительные процессы, сделал невозможным достижение стабилизации социально-экономической ситуации. Приватизация в портах, разрыв их хозяйственных связей, ценовой хаос, отсутствие четкой законодательной базы и координирующей роли государства создали благоприятные условия для коррупции и криминализации во всех сферах деятельности ведущих портов.

С помощью федеральных органов в портах созданы структуры, которые изначально были заинтересованы только в своих личных

<sup>1</sup> См.: Милякина Е.В., Росса А.А. Экономико-правовые проблемы обеспечения экономической безопасности на морском транспорте // Законодательство и экономика. 2006. № 8. С. 41.

финансовых интересах. Срачивание частных и государственных интересов породило невиданную коррупцию в органах исполнительной власти, правоохранительных органах и коммерческих структурах в портах.

Начиная с 1992 г. по настоящее время преступные формирования активно вмешиваются в финансово-хозяйственную деятельность морских администраций, вовлекают в противоправные махинации их руководителей и должностных лиц. В свою очередь в угоду «спонсорам» из преступного мира отдельные недобросовестные чиновники помогают разворовывать отрасль, подрывая тем самым экономическую безопасность государства, оказывая негативное воздействие на веру граждан в социальную справедливость.

Так, по данным правоохранительных органов по состоянию на 1998 г., только в портах Азово-Черноморского бассейна действовали либо имели криминальный интерес свыше 200 организованных преступных формирований. В последующие годы прослеживалась тенденция проникновения в структуру морского комплекса южного побережья преступных этнических группировок, а также групп из других регионов России – Кемерово, Тюмени, Омска. Только одним из «грузинских» организованных преступных формирований в Новороссийске контролировалась деятельность нескольких коммерческих фирм и судов. Со стороны «чеченских» преступных структур, а также зарубежных мафиозных кругов отмечены попытки установить контроль над перевалкой нефти в Новороссийске и за Туапсинским терминалом. По экспертным оценкам, незаконный отток валюты в результате деятельности предприятий и организаций, подконтрольных преступным группам, только по Новороссийскому порту, на долю которого приходится до 40 % внешнеторгового грузооборота, составляет в год около 1 млрд долларов США. По аналогичной схеме развивается ситуация практически во всех морских портовых комплексах России. В последние годы наблюдается стабильный рост числа преступлений экономической направленности, совершенных на объектах морского транспорта. Так, в 2002 г. подобных преступлений было выявлено более 2,5 тыс., в 2003 г. – уже более 3,5 тыс., в 2004 г. – более 4,3 тыс., а в 2005 г. – 4,5 тыс. преступлений.

За 1 полугодие 2006 г. органами внутренних дел на транспорте выявлено 1308 преступлений экономической направленности на морском транспорте (+ 16,5 %), в том числе в кредитно-финансовой

сфере – 298, внешнеэкономической – 287, экономической деятельности – 203, против собственности – 353, фактов контрабанды – 173 (+ 113,6 %).

Тем не менее принимаемые меры не позволили окончательно переломить ситуацию и обеспечить полную декриминализацию морских портов.

Структурно-экономические преобразования на морском транспорте обусловили появление разнообразных форм собственности, разгосударствление и приватизацию объектов инфраструктуры морских портов, судов и др. Значительно расширилась конкуренция и инвестирование в объекты морского транспорта, в том числе с участием иностранных компаний.

Изучение оперативной обстановки в Тихоокеанском, Северном, Балтийском, Азово-Черноморском и Каспийском бассейнах показало, что появление значительного числа мелких хозяйствующих субъектов, имеющих возможности для осуществления портовой деятельности и расположенных в отдаленных от региональных центров местностях, малочисленность правоохранительных и контролирующих органов привела к ослаблению государственного контроля и повлекла дальнейшее развитие «теневых» сфер финансово-экономической деятельности, а также активизацию использования каналов транспортировки контрабандных товаров, наркотиков и оружия.

Преступления, совершаемые на объектах морского транспорта, по нашему мнению, могут быть систематизированы по направлению преступных посягательств на те или иные виды правоохраняемых интересов в сфере экономической деятельности. Это посягательства:

на все виды собственности;

полноту поступления налоговых доходов в бюджет;

источники неналоговых доходов государства (средства от приватизации, лицензирования, штрафные санкции);

стабильность функционирования финансовой системы (кредитные, заемные, вексельные операции, операции с ценными бумагами и валютой).

Исходя из норм УК РФ к числу наиболее распространенных преступлений экономической направленности, совершаемых при осуществлении деятельности на объектах морского транспорта, относятся:

мошенническое завладение судами и другим портовым имуществом путем заключения заведомо невыгодных договоров аренды, займа, купли-продажи и др. (ст. 159, 201 УК РФ по совокупности);

хищения бюджетных денежных средств, в том числе выделенных для модернизации флота, снабжения продуктами питания морских судов и т.д., путем обмана или злоупотребления доверием, а также подделки товарно-сопроводительных документов (ст. 159, 285, 286, 327 УК РФ);

присвоение или растрата денежных средств и государственного имущества, совершаемые руководителями администраций портов, путем незаконного списания (ст. 160 УК РФ);

хищения денежных средств путем необоснованного возмещения НДС из бюджета при проведении лжеэкспортных и иных видов незаконных внешнеэкономических операций (ст. 159 УК РФ);

осуществление предпринимательской деятельности без регистрации либо без специального разрешения (лицензии) (ст. 171 УК РФ);

использование портового имущества в корыстных целях, связанное с злоупотреблениями руководителей коммерческих предприятий при участии должностных лиц Минтранса России (ст. 201 УК РФ);

контрабандное перемещение товаров народного потребления, водных биоресурсов, стратегического сырья и др. (ст. 188 УК РФ);

взяточничество и коммерческий подкуп со стороны руководителей предприятий отрасли (ст. 204, 290 УК РФ).

В последнее время наметилась тенденция совершения незаконных сделок с объектами водного транспорта. Материальная база крупнейших транспортных предприятий подвергается расхищению и незаконному использованию при попустительстве ответственных лиц.

Предметами хищений, совершаемых в сфере морского транспорта и наносящих наиболее значимый ущерб, являются портовое имущество, морские суда, денежные средства, в том числе выделенные из бюджета для модернизации флота, а также добытые водные биоресурсы и продукты, изготовленные из них.

Статистические данные о преступлениях, выявляемых в рыбной отрасли, свидетельствуют о том, что их количество ежегодно растет (в период с 1996 по 2006 гг. – в 5 раз). По данным ГИАЦ МВД России, в 2006 г. органами внутренних дел Российской Федерации выявлено 11 142 преступления в сфере незаконной добычи, переработки, транспортировки и реализации водных биоресурсов. Боль-

шую часть в структуре зарегистрированных преступлений занимает незаконная добыча водных животных и растений (ст. 256 УК РФ) – 8973 преступления, что составляет 80,5 % общего количества зарегистрированных преступлений в этой сфере экономической деятельности.

В пределах территориальных вод и исключительной экономической зоны Российской Федерации незаконный промысел совершается в основном организованными преступными группами, как правило, с участием экипажа судна и капитана. Осуществляя незаконный промысел водных биоресурсов, они совершают:

вылов морских биоресурсов, не указанных в разрешении;

вылов большего количества, чем указано в разрешении;

промысел в неразрешенном водоеме, квадрате или районе;

промысел в запрещенное время (нерест рыбы, линька крабов);

промысел запрещенными или не указанными в разрешительном билете орудиями промысла или орудиями, имеющими параметры, не указанные в разрешительном билете;

сверхнормативный прилов молоди или добычу морских объектов, не достигших промысловой меры.

Имеются случаи получения водных биоресурсов от рыбаков без документов. Такого рода преступные действия возможны в условиях, когда заполнены холодильные емкости баз и рефрижераторов и приемные мастера предлагают рыбакам искать другую плавбазу или транспортно-холодильное судно либо соглашаются принять часть улова без оформления документов. Если учесть, что часто поблизости практически некому сдать улов, а качество рыбы-сырца с каждым днем и даже часом ухудшается, становится понятным, почему возможны случаи согласия капитанов рыболовческих судов на подобные незаконные сделки. Нередко расхитители прямо ставят перед капитанами добывающих судов условие – часть улова сдавать без отражения в документах.

Преступные действия нередко направлены на составление подложных документов и списание по ним потерь, образующихся при переработке, в то время как рыба никакой обработке не подвергается и реализуется в свежем виде. Этот способ характерен и для береговых предприятий, которые создают неучтенные излишки биоресурсов.

В сложившихся условиях распространены следующие виды хищений.



венное имущество – причалы № 40, 41 и образованную территорию площадью 3,07 га, расположенные в юго-восточном районе порта Новороссийск, при этом обязав арендатора ЗАО «Портхолдинг» и балансодержателя МАПН в 10-дневный срок заключить хозяйственный договор о возмещении затрат балансодержателю, связанных с содержанием арендуемого имущества. Договор между ЗАО «Портхолдинг» и МАПН о компенсации затрат балансодержателю по содержанию арендуемых ЗАО «Портхолдинг» причалов № 40, 41 и территории площадью 3,07 га был заключен. Однако в нарушение данного договора руководители ЗАО «Портхолдинг», используя свои полномочия в целях извлечения выгод для своего предприятия, вопреки охраняемым законом интересам государства осуществляли на причалах коммерческую деятельность, используя имущество государства, не начисляя, не уплачивая и не отражая в бухгалтерском учете предприятия кредиторскую задолженность перед МАПН. В результате государству был причинен ущерб более 18 млн руб.

*Θευαίεϋ ἐ ἀϊεαί ἰπὸί ὑά ἰ δαῖδὸί εἰεϋ, ἢ ἀἰδὸαἰ ὑά δὲεἰ-  
ἀϊεὸαἰεϋ ἰ ἰαῦεὸί ἰ ἰδῆεἰ ἄ ὀδἰἰ ἢ ἰδὸὰ ἰ ἰδῆεἰ ἰ εἰἰ ἰ εἰἰ ἰ  
ἀἰεϋ ἀβἰεὸί ὑὸ ἢ ἰἰἰὸὰ*

Наряду с вышеперечисленными способами хищений на объектах морского транспорта имеют место злоупотребления руководителей отрасли различного уровня, связанные с хищениями, соучастием в мошенничестве, использованием служебного положения и нецелевым использованием денежных средств, выделенных для модернизации флота.

Так, возбуждены уголовные дела по фактам мошенничества и злоупотребления служебным положением в процессе оформления покупки ФГУП «Моринрасчет» Минтранса России в лице руководителя ФГУП у иностранной компании «Ист Стар Шиппинг Ко. Лтд», в качестве представителя которой выступал бывший министр транспорта Н.П. Цах, теплохода «Композитор Новиков». В нарушение условий договора теплоход «Композитор Новиков» был продан в технически неисправном состоянии, с просроченными документами о ежегодном и доковом освидетельствовании судна, а приведение его в предусмотренное договором технически исправное состояние требует значительных дополнительных затрат. В результате данной сделки ФГУП «Моринрасчет» Минтранса России и государству в целом причинен материальный ущерб на сумму 1 млн 900 тыс. долларов США.

Помимо этого, представляют интерес уголовные дела, возбужденные в отношении руководителей коммерческих предприятий, которые использовали свое служебное положение для хищения денежных средств, например в отношении директора ООО «Мантсиенен», который похитил около 1 млн руб. путем оформления подложных финансовых документов на фиктивных работников. Также возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ по факту хищения 12 млн руб. Астраханской судоремонтной верфью при постановке в мобилизационный резерв 19 понтонов-толкачей.

Необходимо отметить, что за последние годы на объектах морского транспорта *ἰὸ ἰ ἀαὸίῃ εἰεε: ἀἰὸαἰ ἰ ὑε ὀἰἰὸ ἰ δαῖδὸί εἰεἰ ἰ εἰε, ἢ ἀἰδὸαἰ ἰ ὑὸ ἰ ὀδἰἰ εἰἰ ὀδἰἰ ἰ ἰ ἰ* (ст. 188 УК РФ). Предметом контрабанды являются: водные биологические ресурсы, незаконно добываемые на таможенной территории РФ; нефтепродукты, в частности бункерное топливо, используемые в целях судового снабжения; иностранные товары народного потребления и другие товары, пользующиеся в России повышенным потребительским спросом.

В основном нарушения происходят за счет сокрытия фактического вылова и объемов прилова, занижения выхода готовой продукции, получения неучтенной выручки, использования подложных документов, оборудования тайников.

Практика работы Восточной таможни указывает на использование нарушителем следующих мест сокрытия<sup>2</sup>:

пустых питьевых балластных цистерн, крышки которых заболтированы, крышки могут быть также заставлены с целью затруднения доступа (предмет сокрытия – автошины);

балластных танков сухого трюма, горловина которых закручивается на 32 болта (предмет сокрытия – автозапчасти, пиво);

помещений подшкиперской, балластных танков, закрытых горловиной, завинченных чайками (предмет сокрытия – автопокрышки);

машинных отделений в районе главного двигателя и центрального пульта управления (предмет сокрытия – автошины);

помещений подшкиперской, баков, при вскрытии горловины форпика (предмет сокрытия – автошины);

<sup>2</sup> См.: Аноприенко К.В. Административные правонарушения в области таможенного дела, предметом или орудием совершения которых являются морские суда: Дис... канд. юрид. наук. М., 2004.

помещений сухой провизионной кладовой под накрытым резиновым покрытием люком (крышка люка завинчена на 4 болта), ведущих в кормовой цепной ящик (предмет сокрытия – автошины);

машинных отделений, в танке СО-2, при вскрытии горловины (предмет сокрытия – одежда и иные вещи потребительского характера);

помещений машинного отделения, под полами слесарной мастерской (предмет сокрытия – одежда и иные вещи потребительского характера);

сухого отсека машинно-котельного отделения (предмет сокрытия – автошины);

румпельного отделения (предмет сокрытия – автомобильные колеса, водоочистители);

машинного отделения, под полами, при открытии горловины коффердама между днищевыми масляными танками под постом управления (горловина коффердама была обжата на 24 болта) (предмет сокрытия – автошины), и др.

При перемещении с сокрытием валюты обычно используются конструктивные особенности жилых помещений судов или валюта скрывается на теле, в одежде, ручной клади.

Практика раскрытия и расследования фактов контрабанды свидетельствует, что преступники, систематически завозящие в страну товары контрабандным способом, организуют эту деятельность с участием представителей администрации портов. В частности, в период работы межведомственной рабочей группы в портах азово-черноморского побережья, нейтрализовавшей деятельность организованных преступных групп, поступление таможенных платежей возросло в несколько раз. В ходе проведения мероприятий по пресечению преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности были пресечены нелегальные каналы контрабандного ввоза в страну товаров народного потребления. Уголовное дело по ч. 4 ст. 188 УК РФ было возбуждено два года назад в отношении организованной преступной группы, осуществившей попытку контрабандного ввоза в Россию с использованием фальсифицированных документов через Азовский морской порт из Турции на теплоходе «Лейла» в 11 морских 40-футовых контейнерах под видом стекловаты 70 т товаров народного потребления на общую сумму 11 млн долларов США.

При этом необходимо отметить, что при расследовании уголовных дел о контрабанде зачастую вскрывались факты должностных преступлений не только руководителей администраций морских портов, но и сотрудников таможни, которые, используя служебное положение, оказывали содействие организованным преступным группам в налаживании и обеспечении бесперебойной работы нелегальных каналов контрабанды в морских портах. Было возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 188 УК РФ в отношении организованной преступной группы, включающей руководителя таможенного поста «Морской порт Новороссийск» Новороссийской таможни, гражданина Турции, которые организовали контрабандный ввоз в Россию товаров на сумму около 500 тыс. руб. Причем руководителю таможенного поста «Морской порт Новороссийск» Новороссийской таможни инкриминировались действия, квалифицируемые по ч. 1 ст. 285 УК РФ.

По материалам Северо-Западного УВДТ было возбуждено уголовное дело по ст. 194 УК РФ в отношении организованной группы, действовавшей от имени ООО «РефКо», члены которой при содействии чиновников различных ведомств (администрации рыбного порта г. Санкт-Петербурга, Морского судового регистра, Погранветслужбы, таможни и др.) в 2003 г. организовали канал незаконного ввоза на территорию России из Эстонии эстонской рыбопродукции (свежемороженой рыбы) под видом продукции российского происхождения. Всего в ходе оперативного сопровождения уголовного дела в 2003 – 2004 гг. зафиксировано более 890 поставок. Ущерб государству в виде уклонения от уплаты таможенных пошлин составил 1 млн долларов США.

При транспортировке морским транспортом нефтепродуктов существуют специфические приемы контрабанды. Перед отгрузкой нефтепродуктов водным транспортом представителями независимых сюрвейерских компаний, осуществляющих проверку (обследование) готовности к приему груза и осадки нефтеналивных судов, измеряется остаток нефтепродукта в танках судна или уровень подтоварной воды. Масса нефтепродуктов при наливке судов определяется грузоотправителем<sup>3</sup>. При этом по сговору они могут фальсифицировать

<sup>3</sup> См.: Инструкция Госкомнефтепродукта СССР от 15 августа 1985 г. № 06/21-8-446 «О порядке поступления, хранения, отпуска и учета нефти и нефтепродуктов на нефтебазах, наливных пунктах и автозаправочных станциях системы Госкомнефтепродукта СССР».

эти данные в сторону завышения, что позволяет вывозить незадекларированные объемы нефтепродуктов. Показательно, что экспорт нефтепродуктов через Ванинский порт по сравнению с 1999 г. увеличился на 60 %. Подразделением БЭП УВД по Хабаровскому краю в октябре 2000 г. возбуждено уголовное дело в отношении руководителей ЗАО «Трансбункер», организовавших контрабандный вывоз нефтепродуктов на сумму 3,5 млн долларов США, умышленно предоставивших в Ванинскую таможенную инспекцию недостоверные сведения.

С целью контрабандного вывоза транспортных судов за рубеж заключаются различные сделки по их купле-продаже и эксплуатации с подставными фирмами, в результате чего они под фиктивным предлогом перегоняются за рубеж без уплаты таможенных платежей. Например, при проверке обстоятельств транспортировки и эксплуатации парома установлено, что одно грузопассажирское паромное судно, находившееся в собственности Азовского морского пароходства (Украина), в ноябре 1997 г. было приобретено московской фирмой и документально оформлено на офшорную панамскую компанию. После осуществления сделки купли-продажи судно по специальному разрешению Министерства транспорта России было доставлено в порт Астрахань под украинским флагом, где сменило название. 15 декабря 1997 г. Северо-Каспийское морское пароходство (СКМП) заключило договор бэрбоут-чартера на фрахт данного судна с его владельцем – панамской компанией, в связи с чем судно получило право российского флага и соответствующих льгот. В таможенный режим при пересечении таможенной границы судно заявлено не было, соответственно таможенные платежи не поступили. Таким образом, паром контрабандным путем оказался на территории России.

Наиболее распространенным способом незаконного перемещения товаров с использованием морского судна в качестве орудия правонарушения является выход из российского порта судна, оформленного в пограничном и таможенном отношении на вывоз с таможенной территории РФ, его последующий заход в территориальное море и прием на борт, при следовании к месту пересечения границы, продукции морского промысла или иных российских товаров, не оформленных в таможенном отношении, их последующий вывоз

помимо мест убытия с таможенной территории РФ. Типичным примером для таких ситуаций стало обнаружение 29 апреля 2004 г. большим таможенным судном «Павел Верещагин» в территориальном море РФ рыбопромыслового судна «Асино», принадлежащего ООО «Эфа», оформленного в пограничном и таможенном отношении на вывоз за пределы таможенной территории РФ. В ходе таможенного досмотра на борту судна был обнаружен краб синий, не оформленный в таможенном отношении. Разрешительные документы на добычу и транспортировку указанной продукции у ООО «Эфа» отсутствовали.

*Өеүаіеу іа іаіаеоао і іоіеіа ооаііііооа, іаіаеаіі іа іооаі іаііааіі іаііа іаіі іаііеу іАҢ.*

При совершении хищений путем неправомерного возмещения НДС зачастую оформляется так называемый лжеэкспорт. Практика показывает, что для организации «лжеэкспорта» злоумышленниками часто используется морской транспорт. Особенности формирования партий и их отгрузки, перевалка груза с других видов транспорта, оказание агентско-экспедиционных услуг удлинняют цепочку задействованных фирм-перевозчиков, усложняют документооборот, тем самым маскируются следы фальсификации данных о вывозе товара с территории РФ.

Механизм хищения основан на использовании льгот, предоставляемых законодательством организациям-экспортерам и заключающихся в применении к вывозимой за рубеж партии товаров нулевой ставки НДС (подп. 1 п. 2 ст. 151 НК РФ). Так как фирмы-посредники, приобретая товар с целью поставок на экспорт, не являются производителями вывозимого имущества, то суммы НДС, уплаченные в бюджет на этапах производства и перепродажи товара, подлежат возмещению. Право на возмещение НДС связывается не с фактическим внесением налога поставщиками в бюджет, а с уплатой суммы НДС покупателем поставщику при оплате товара.

Поэтому все претензии по неуплате НДС в процессе перепродажи продукции возникают не к фирме-экспортеру, а к ее поставщику, который, как правило, является фирмой-однодневкой. Таким образом, фирма-экспортер получает право требования фактически ранее не уплаченных сумм НДС из бюджета.





рии РФ) без соответствующего налогообложения и обратить их в дополнительный доход иностранных (в том числе офшорных) коммерческих структур.

На объектах морского транспорта выявляются факты *εἰσαγγεῖλαι ὁδῶν ἰδιωτικῶν αἰολῶν, ἰπῶν αἰῶν ἃ διακινῶν ἰδιωτικῶν αἰολῶν εἰς ὁλιγαῖα*. Так, 27 сентября 2006 г. Генеральной прокуратурой РФ возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 165 УК РФ и ч. 4 ст. 174 УК РФ в отношении бывших руководителей государственной судоходной компании ОАО «Новошип», которые, используя свои служебные полномочия, заключили ряд заведомо невыгодных сделок по фрахту судов, в результате чего был причинен материальный ущерб на сумму 300 млн долларов США.

## **§ 2. Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению государственных интересов в сфере функционирования объектов морского транспорта**

Немаловажная роль в преодолении кризисных явлений и обеспечении надлежащего правопорядка на железных дорогах, в гражданской авиации, морских и речных портах принадлежит органам внутренних дел на транспорте. В их задачи как относительно автономизированной подсистемы МВД России входит борьба с преступлениями и административными правонарушениями в сфере грузовых и пассажирских перевозок, защита прав пассажиров и работников транспорта, а также экономических отношений, складывающихся в транспортном комплексе, от преступных и иных противоправных посягательств. Важно подчеркнуть, что деятельность органов внутренних дел на транспорте по реализации возложенных на них задач обладает вследствие постоянно действующих и систематически возникающих нетипичных факторов внешней среды весьма специфическим содержанием<sup>6</sup>.

Существенной составной частью борьбы с экономическими преступлениями, совершаемыми на объектах морского транспорта, является оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел.

Применительно к управлению в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности понятие «органи-

<sup>6</sup> См.: Степаненко Ю.В. Органы внутренних дел на транспорте: вопросы теории и практики: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 3.

зация деятельности» рассматривается как функция государственного управления, т.е. проявление деятельности компетентных управленческих субъектов по обеспечению устойчивости и развития социальной системы, состоящей в выполнении совокупности процедур и операций, осуществляемых в целях обеспечения эффективности функционирования этой системы<sup>7</sup>. Исходя из этого общего определения применительно к рассматриваемой проблеме под организацией деятельности следует понимать взаимосвязанную систему мероприятий, обеспечивающую необходимую оперативную готовность личного состава УВДТ и эффективное использование сил и средств для достижения высоких положительных результатов в борьбе с экономическими преступлениями на объектах морского транспорта.

Характеризуя остроту проблемы повышения уровня организации оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел на морском транспорте применительно к обсуждаемой проблеме, следует подчеркнуть, что среди причин, отрицательно сказывающихся на выявлении и раскрытии экономических преступлений, опрошенные оперативные сотрудники указали на следующие обстоятельства организационного характера:

недостаточная профессиональная подготовка оперативных сотрудников к выявлению и раскрытию экономических преступлений на объектах морского транспорта (мнение 35 % респондентов). Как показывают наши исследования, до 60 % оперативных сотрудников самокритично признают свое отставание в реагировании на новые способы совершения экономических преступлений в условиях рыночных отношений;

недостаточно эффективная система получения оперативной информации – 51 %;

низкий уровень взаимодействия подразделений органов внутренних дел на водном транспорте между собой, с территориальными подразделениями органов внутренних дел, другими правоохранительными органами, различными контролирующими организациями – 25 %<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> См.: Гумаков Г.А. Организация как функция управления // Советское государственное право. 1986. Гл. 1. С. 4.

<sup>8</sup> Превышение 100 % объясняется тем, что респонденты могли отметить несколько вариантов ответов.

В рамках обсуждаемой проблемы рассмотрим более подробно вопросы организационно-правового обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел на морском транспорте по выявлению и раскрытию рассматриваемой категории преступлений.

Важным условием оптимизации и совершенствования выявления и раскрытия экономических преступлений органами внутренних дел на морском транспорте является *разработка наиболее рационального организационно-структурного построения оперативных подразделений ОВДТ*. В ней выражается уровень организованности системы, а следовательно, ее потенциальные возможности по интенсификации функционирования.

По мнению А.А. Жижко, организационная структура органов внутренних дел на транспорте есть совокупность относительно самостоятельных подразделений, выполняющих закрепленные за ними задачи и функции, наделенных необходимой компетенцией, находящихся в определенных формально установленных и неформальных связях для обеспечения достижения поставленных перед данной системой целей<sup>9</sup>.

МВД России принимает конкретные меры по совершенствованию структуры системы органов внутренних дел на транспорте. Так, ликвидируются параллельно действующие и излишние звенья их управленческого аппарата, укрепляются подразделения, непосредственно ведущие борьбу с преступностью. Значительное внимание уделяется приведению штатов подразделений в центре и на местах в соответствие с характером и объемом решаемых ими задач.

В настоящее время организационная структура органов внутренних дел на морском транспорте в общем позволяет качественно решать возложенные на них задачи и функции в области борьбы с преступлениями.

В целом типовая структура и штаты линейных органов внутренних дел на транспорте утверждаются и изменяются МВД России.

В основе организационного построения ОВДТ лежит линейный принцип. Отношения между ниже- и вышестоящими органами строятся на основе вертикальной соподчиненности. Двойное подчинение,

свойственное территориальным органам внутренних дел, у них практически отсутствует.

В ст. 7 Закона РФ «О милиции» указывается: «Руководство милицией на железнодорожном, водном и воздушном транспорте... осуществляют начальники соответствующих органов внутренних дел, назначаемые на должность и освобождаемые от должности в порядке, определяемом министром внутренних дел Российской Федерации».

Действующая в настоящее время система ОВДТ имеет трехуровневую структуру. *Вышестоящий уровень* представлен МВД России, в котором непосредственное руководство ОВДТ осуществляет Департамент обеспечения правопорядка на транспорте МВД России, обеспечивающий и осуществляющий функции Министерства по разработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также выполняющий иные функции в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России<sup>10</sup>.

В соответствии с основными направлениями работы построена организационная структура ДОПТ МВД России. В его составе имеются: отдел организации борьбы с преступлениями по линии уголовного розыска, отдел экономической безопасности, отдел организации борьбы с преступными посягательствами на грузы и др. Каждое структурное подразделение Департамента организует деятельность органов внутренних дел на водном (включая морской) транспорте по своей линии.

Одной из основных задач ДОПТ МВД России является организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений на объектах транспорта, управление органами внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Организуя в пределах своих полномочий выявление и раскрытие экономических преступлений на объектах морского транспорта, Департамент выполняет разнообразные функции, среди которых:

---

<sup>9</sup> См.: Жижко А.А. Организация и функционирование органов внутренних дел на воздушном транспорте: Учебное пособие. М., 1987. С. 24.

---

<sup>10</sup> См.: Положение о Департаменте обеспечения правопорядка на транспорте МВД России. Утверждено приказом МВД России № 828 - 2004 г. Далее – ДОПТ.

организация и осуществление комплексного анализа и прогнозирования состояния и развития оперативной обстановки на объектах морского транспорта;

обобщение практики применения законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы обеспечения правопорядка на объектах морского транспорта и выработка на его основе мер по повышению эффективности правоприменительной практики ОВДТ;

организация и осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскной и экспертно-криминалистической деятельности, производства дознания, розыска лиц и похищенного имущества в интересах обеспечения правопорядка на объектах транспорта;

обобщение положительного опыта и методических пособий по организации деятельности ОВДТ и подразделений спецперевозок и др.

ДОПТ МВД России для осуществления своих задач и функций имеет право формировать и вести по предметам ведения Департамента учеты, базы данных оперативно-справочной, розыскной, криминалистической и иной информации, а также пользоваться в установленном порядке базами данных Министерства и его департаментов; взаимодействовать по вопросам деятельности Департамента с органами, подразделениями и учреждениями Министерства, соответствующими подразделениями органов государственной власти Российской Федерации и др.

*Второй уровень* органов внутренних дел на транспорте в настоящее время представлен 20 региональными управлениями внутренних дел на транспорте (УВДТ), образованными по зонально-линейному принципу. Они создаются по принципу охвата соответствующих транспортных структур: железных дорог, пароходств, предприятий морского транспорта и дислоцируются в местах их расположения в целях более эффективного управления ими.

Задачи, функции, основные направления деятельности и компетенция УВДТ определяются в соответствующих положениях, основанных на Типовом положении, утвержденном приказом МВД России от 16 апреля 1997 г. № 230 «Об утверждении Положений об управлениях внутренних дел на транспорте МВД России».

Примерная модель организационного построения управления внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транс-

порте, утверждена приказом МВД России от 20 ноября 2002 г. № 1120 дсп<sup>11</sup>.

Объекты морского транспорта находятся в зоне оперативной ответственности девяти УВДТ.

Следует отметить, что портовое хозяйство страны до определенного периода времени не входило в сферу оперативной ответственности органов внутренних дел на транспорте. Так, до начала 2001 г. 40 % портов находилось в обслуживании органов внутренних дел на транспорте, а 60 % – территориальных органов внутренних дел. Специализированными линейными подразделениями контролировалось менее половины торговых и рыбных портов. В остальных портах борьба с преступностью велась малоэффективно, что подтверждается данными статистики. Если в 2002 г. (т.е. до передачи всех портов в обслуживание транспортной милиции) на объектах водного транспорта было выявлено около 2,5 тыс. преступлений экономической направленности, то уже в 2003 г. – более 3,5 тыс., в 2004 г. – более 4,3 тыс., в 2005 г. – 4,5 тыс., а в 2006 г. – более 5,3 тыс. подобных преступлений.

Практика показывает, что после передачи морских портов в оперативное обслуживание органов внутренних дел на транспорте возросла эффективность работы по выявлению и пресечению экономических преступлений в морских портах, в том числе связанных с незаконным оборотом водных биоресурсов. В частности, анализ результатов работы в морских портах Сахалинской области показал, что после их передачи в ведение органов внутренних дел на транспорте в июле 2002 г. значительно возросло количество выявленных преступлений. До передачи в 2001 г. морских портов, Сахалинским ЛУВДТ в 3 портах (Ванино, Холмск и Корсаков) было выявлено 71 преступление в сфере экономической деятельности, а УВД Сахалинской области в остальных 25 морских портах – 9. В 2002 г. Сахалинским УВДТ было принято в оперативное обслуживание 11 морских портов, из них 8 торговых портов Минтранса России, 2 рыбных порта и 1 ведомственный порт. И уже в 2003 г. указанным подразделением было выявлено 114 преступлений экономической направленности, в том числе 39 из них – на вновь принятых объектах. Аналогичная ситуация, подтверждающая повышение результативности

<sup>11</sup> См.: Приказ МВД России от 20 ноября 2002 г. № 1120 дсп. Приложение № 6.

деятельности после смены субъекта оперативного обслуживания, прослеживается и по количеству изъятых из незаконного оборота водных биоресурсов: в 2001 г. – 29 т на сумму 2,03 млн руб.; в 2002 г. – 38 т на сумму 2,66 млн руб.; в 2003 г. – 230 т на сумму 17,5 млн рублей. Тенденция сохраняется. Сходная ситуация прослеживается и в Мурманском ЛОВДТ Северо-Западного УВДТ.

Отсутствие специализации в деятельности территориальных подразделений, обусловленной особенностями функционирования объектов морского транспорта, на наш взгляд, не позволило своевременно принять ряд адекватных мер со стороны правоохранительных органов по противодействию криминализации объектов морского транспорта. Значение возникшей проблемы, а следовательно, необходимость целенаправленных действий государственных органов по ее решению были осознаны с большим опозданием.

После разработки в 2000 г. комплекса нормативных правовых документов, направленных на реализацию неотложных мер по обеспечению экономической безопасности государства на объектах морского транспорта, а также утвержденной Министром внутренних дел Целевой программы по усилению борьбы с преступностью в морских портах совместно с Минтрансом и Госкомрыболовством подготовлены: проект указа Президента РФ о мерах по усилению государственного регулирования и контроля на морском транспорте, проект постановления Правительства РФ о прикомандировании к органам управления транспортом и предприятиям рыбодобывающей отрасли сотрудников органов внутренних дел.

Рассмотрим сложившуюся на сегодняшний день организацию деятельности управлений внутренних дел на транспорте, т.е. подразделений второго уровня.

В зависимости от количества морских бассейнов, где расположены порты, находящиеся в ведении того или иного УВДТ, можно выделить три вида последних.

К первому виду относятся управления, зона ответственности которых распространяется на один морской бассейн (Дальневосточное УВДТ – на порты Тихоокеанского бассейна, Приволжское УВДТ – на порты Каспийского бассейна).

Второй вид представлен управлениями, в зоне оперативной ответственности которых находятся морские порты, расположенные в двух различных бассейнах (Северо-Западное УВДТ – порты Балтийского и Северного бассейнов).

Третий вид – это управления, совместно обслуживающие порты одного бассейна (Северное, Северо-Западное, Северо-Восточное, Сибирское УВДТ – порты Северного бассейна; Западное и Северо-Западное УВДТ – порты Балтийского бассейна; Азово-Черноморское и Северо-Кавказское УВДТ – порты Азово-Черноморского бассейна).

На сегодняшний день порты России как объекты оперативной ответственности распределены между управлениями внутренних дел на транспорте следующим образом:

УВДТ	Объекты, находящиеся в оперативном обслуживании
<b>Северо-Западное УВДТ</b>	11 морских портов Балтийского и Северного бассейнов, которые расположены на территории 3 субъектов Российской Федерации – г. Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Мурманской области. В 2004 г. после принятия морских портов Мурманск и Беломорск количество портов возросло до 17 на территории 4 субъектов Российской Федерации – г. Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Мурманской области, Республики Карелии
<b>Западное УВДТ</b>	2 морских порта Балтийского моря, которые расположены на территории Калининградской области Российской Федерации
<b>Дальневосточное УВДТ</b>	20 морских портов, 7 морских рыбных портов, 20 портовых пунктов Дальневосточного и Северного бассейнов на территории 5 субъектов Российской Федерации – Хабаровского края, Приморского края, Магаданской области, Камчатской области, Сахалинской области
<b>Азово-Черноморское УВДТ</b>	7 портов в акваториях Азовского и Черного морей, которые расположены на территории 2 субъектов Российской Федерации – Краснодарского края и Ростовской области
<b>Северо-Кавказское УВДТ</b>	2 морских порта Каспийского и Азовского морей, которые расположены на территории 2 субъектов Российской Федерации – Ростовской области и Республики Дагестан
<b>Приволжское УВДТ</b>	4 морских порта Каспийского моря, которые расположены на территории Астраханской области и Республики Дагестан
<b>Северо-Восточное УВДТ</b>	4 морских порта Северного бассейна, которые расположены на территории Республики Якутии и Чукотской области
<b>Северное УВДТ</b>	Порт Архангельск
<b>Сибирское УВДТ</b>	5 морских портов, расположенных на территории Северного ледовитого океана

Замыкают систему органов внутренних дел на транспорте линейные управления (отделы, отделения) внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте (ЛУВД, ЛОВД). Примерная модель организационного построения ЛУВД, ЛОВД утверждена приказом МВД России от 20 ноября 2002 г. № 1120 дсп<sup>12</sup>.

ЛУВД (ЛОВД) являются *основным (третьим) уровнем* в системе органов внутренних дел на транспорте. Именно они практически обеспечивают охрану общественного порядка и ведут борьбу с преступностью на объектах морского транспорта. В указанных подразделениях сосредоточена основная масса личного состава и техники, которыми располагают органы внутренних дел на транспорте. Выполняя наибольший объем правоохранительных, правоприменительных и обслуживающих функций рассматриваемой системы, линейные управления (отделы) в конечном счете определяют результаты ее работы, в том числе по линии борьбы с экономическими преступлениями на объектах морского транспорта.

Линейные управления, отделы (отделения) на морском транспорте образуются, как правило, в масштабе морских портовых комплексов. При их создании и распределении участков оперативного обслуживания прежде всего учитываются принципы структурирования межрегиональных бассейновых управлений, а не административно-территориальные границы. В своей деятельности они подконтрольны УВДТ.

Низовыми подразделениями в системе органов внутренних дел на водном транспорте являются линейные пункты милиции. Примерная модель линейного пункта милиции в составе ЛУВД (ЛОВД) утверждена приказом МВД России от 20 ноября 2002 г. № 1120 дсп<sup>13</sup>.

Создание структурного подразделения УВДТ той или иной организационной формы (ЛУВДТ, ЛОВДТ, ЛПМ) непосредственно осуществляющего деятельность в морском порту, определяется его экономико-правовой характеристикой.

Сложившееся на сегодняшний день организационно структурное построение обслуживания морских портов, на наш взгляд, не в полной мере отвечает потребностям декриминализации сферы морского транспорта в целом. Во многом это обусловлено тем, что передача в ведение ОВДТ объектов морского транспорта осуществлялась при-

менительно к давно сложившейся конфигурации зон оперативной ответственности управлений.

В то же время дислокация УВДТ исторически осуществлена в зависимости от расположения управлений железных дорог, их структурных подразделений и, что естественно, не учитывала особенностей функционирования объектов морского транспорта.

В большей степени это относится к той части портового хозяйства, которая была передана, как уже отмечено выше, после 2000 г. Примером может служить то обстоятельство, что в указанный период штатная численность БЭП, переданных в компетенцию ОВДТ для обслуживания новых объектов морского транспорта, не имела реального наполнения. Это в свою очередь требовало проведения большого объема работы по подбору высокопрофессиональных кадров, имеющих специальную подготовку, учитывающую особенности функционирования морского транспорта. В последующем с учетом сжатых сроков, отведенных на организацию деятельности вновь созданных подразделений, данную задачу не удалось решить в полном объеме. Сложившаяся ситуация привела в итоге к потере преемственности, утрате оперативных позиций на объектах оперативной ответственности и не позволила принять достаточно адекватные меры по декриминализации объектов морского транспорта.

В определенной степени данные факторы предопределили современную организационную структуру подразделений по борьбе с экономическими преступлениями на объектах морского транспорта.

Вызывает вопросы и штатная численность подразделений, осуществляющих деятельность по борьбе с преступлениями в сфере экономики на объектах морского транспорта.

Как уже отмечалось нами ранее, особенностью деятельности морского порта является высокая интенсивность, объем и концентрация товарно-денежных потоков, наличие большого количества задействованных в финансово-хозяйственном обороте субъектов при быстрой сменяемости оперативной обстановки.

Во многих прибрежных регионах портовые комплексы непосредственно определяют их социальное и экономическое развитие. Зачастую порт является основным источником доходов местного бюджета и соответственно выполняет градообразующую функцию (п. Южно-Сахалинск, п. Корсаков, п. Находка и др.). В ряде случаев наличие морского порта играет доминирующую роль в обеспечении

<sup>12</sup> См.: Приказ МВД России от 20 ноября 2002 г. № 1120 дсп. Приложения № 8, 11, 12.

<sup>13</sup> См.: Приказ МВД России от 20 ноября 2002 г. № 1120 дсп. Приложение № 13.

занятости местного населения административно-территориального образования.

Кроме того, в отдельных регионах порт является единственной связью с «большой землей» для организации завоза жизненно необходимых товаров, прекращение его деятельности повлечет за собой ликвидацию значительного числа поселений (п. Петропавловск-Камчатский, п. Дудника и др.).

Данные факторы определяют ситуацию, при которой объем работы рассматриваемых оперативных подразделений ОВДТ в полной мере сравним, а зачастую и превышает аналогичные трудовые затраты территориальных подразделений БЭП ОВД. В то же время численность подразделений БЭП ОВДТ, в задачу которых входит обеспечение экономической безопасности объектов морского транспорта, на порядок ниже.

Такой подход, на наш взгляд, свидетельствует о недооценке экономической значимости рассматриваемого элемента транспортного комплекса страны, а следовательно, и уровня обеспечения безопасности государственных интересов в сфере его функционирования.

Данный вывод подтверждается многочисленными материалами проверок деятельности ОВДТ в морских портах, проводимых в течение 2005 – 2006 гг. ДЭБ МВД России. В частности, неоднократно отмечалось, что немногочисленные подразделения БЭП (4-5 человек) не в состоянии в должной мере обеспечивать контроль за обстановкой в крупных портовых комплексах и это приводит в свою очередь к частичной утрате контроля за процессами в зоне оперативной ответственности линейных подразделений.

Запоздалое осознание необходимости развития системы обеспечения экономической безопасности в морских портах привело к тому, что сегодня, несмотря на значительные сдвиги в этом направлении, до сих пор такая система не создана.

Принимаемые меры организационного характера до настоящего времени не обеспечили должного уровня защиты экономических интересов государства в сфере деятельности морского транспорта. Все это является результатом недооценки в свое время экономического значения данного вида транспорта и соответственно серьезных недостатков в организационно-структурном обеспечении его экономической безопасности.

О необходимости более серьезного подхода к организации работы по выявлению экономических преступлений на объектах транс-

портного комплекса страны и в частности на морском транспорте было отмечено Министром внутренних дел Российской Федерации на заседании расширенной коллегии по итогам работы за 2006 г. Перед Департаментом обеспечения правопорядка на транспорте в этой связи была поставлена задача кратного увеличения количества выявляемых преступлений подобного рода.

Отдельно следует остановиться на роли такого структурного подразделения МВД России, как Оперативно-розыскное бюро № 11.

В соответствии с приказом МВД России от 9 декабря 2004 г. Оперативно-розыскное бюро № 11 МВД России находится в непосредственном ведении ДОПТ МВД России. Данное подразделение реализует задачи и функции по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию тяжких и особо тяжких преступлений (имеющих международный характер, вызывающих большой общественный резонанс) на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также преступлений, совершаемых в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных в области указанных объектов транспорта.

Оперативно-розыскное бюро № 11 является подразделением криминальной милиции и осуществляет оперативно-розыскную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации; организует и осуществляет в пределах своей компетенции специально-технические мероприятия по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений; организует собственную безопасность ОВДТ и подразделений специальных перевозок; изготавливает документы оперативного прикрытия для сотрудников подразделений ОВДТ, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также личность граждан, оказывающих содействие на конфиденциальной основе, в целях конспирации; формирует и ведет соответствующие информационные системы в установленной области деятельности; осуществляет формирование негласного аппарата, оказывающего конфиденциальное содействие органам внутренних дел, и др.<sup>14</sup>

В структуре ОРБ № 11 выделен отдел № 6 по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями на объектах воздушного и водного транспорта. В задачи данного подразделения помимо непо-

---

<sup>14</sup> См.: Положение об Оперативно-розыскном бюро № 11 МВД России // Приказ МВД России № 828 – 2004 г. Приложение № 2.

средственного осуществления деятельности по выявлению и раскрытию указанных преступлений включены организация внутриведомственного и межведомственного взаимодействия, аналитическое обеспечение.

Особо следует отметить организационную составляющую деятельности рассматриваемого подразделения МВД России.

Структурными подразделениями ОРБ № 11 МВД России на местах являются оперативно-розыскные части при УВДТ, а также оперативно-розыскные части по борьбе с тяжкими и особо тяжкими экономическими преступлениями при УВДТ (ОРЧ – 2). Примерная модель данных подразделений утверждена приказом МВД России от 20 ноября 2002 г. № 1120 дсп<sup>15</sup>.

Считаем целесообразным деятельность оперативно-розыскных частей по изучаемому направлению работы подробнее рассмотреть непосредственно в рамках структуры оперативных подразделений УВДТ, в задачи которых входит осуществление деятельности по борьбе с экономическими преступлениями на объектах морского транспорта.

К ним относятся: подразделения по борьбе с экономическими преступлениями УВДТ, ЛУ-ОВДТ, ЛОВД, структурные подразделения по борьбе с экономическими преступлениями оперативно-розыскных частей при УВДТ, а также оперативно-розыскные части по борьбе с тяжкими и особо тяжкими экономическими преступлениями при УВДТ (ОРЧ – 2).

Изучение структуры и функциональных обязанностей руководителей и сотрудников ряда ОРЧ при УВДТ показало, что указанные выше задачи и функции возлагаются на отдел по борьбе с тяжкими и особо тяжкими экономическими преступлениями. Подразделения БЭП в структуре УВДТ и подчиненных ему ОВДТ занимаются выявлением и раскрытием рассматриваемых преступлений на объектах морского транспорта в общей массе преступлений, совершаемых на объектах транспорта в целом. В подразделениях БЭП за одним из оперуполномоченных функциональными обязанностями закреплена задача контроля, а также осуществления оперативно-розыскной деятельности по борьбе с экономическими преступлениями в управлен-

ческих структурах морского транспорта, находящихся непосредственно в сфере оперативной ответственности УВДТ.

Можно выделить три основных схемы организационного построения оперативно-розыскных частей.

1. Подразделения по борьбе с экономическими преступлениями ОРЧ при УВДТ. Они располагаются в местах дислокации управления (от 8 – 20 человек) и осуществляют деятельность по выявлению экономических преступлений в портовом комплексе, непосредственно прилегающем к управлению (ОРЧ при СЗУВДТ – Санкт-Петербургский морской порт), либо не имеют закрепления за морскими портами (СВУВДТ, СУВДТ).

2. Подразделения по борьбе с экономическими преступлениями ОРЧ при УВДТ (отделение – группа из 2 -5 человек). Располагаются непосредственно в морских портах, наиболее подверженных криминальному влиянию (п. Махачкала, п. Новороссийск и др.).

3. Подразделения ОРЧ по борьбе с тяжкими и особо тяжкими экономическими преступлениями (отделение 5 - 7 человек). Располагаются непосредственно в морском порту (п. Архангельск – отделение ОРЧ по БТОСЭП при СУВДТ).

Наиболее эффективной организационной формой на сегодняшний день является последняя.

Создание специализированных ОРЧ по борьбе с экономическими преступлениями было направлено на повышение эффективности борьбы со злоупотреблениями в управленческих структурах транспорта, а также организованной экономической преступностью и коррупцией.

При этом наибольшую эффективность создания ОРЧ по борьбе с экономическими преступлениями показало Северное УВДТ, которым в 2005 г. за счет перераспределения штатной численности подразделений криминальной милиции (БЭП и ОРЧ) была создана ОРЧ по борьбе с тяжкими и особо тяжкими преступлениями в сфере экономики при Северном УВДТ.

Штатная численность созданной ОРЧ составила 15 единиц. В Северном УВДТ с учетом региональной специфики и расположения объектов в зоне оперативной ответственности (удаление морских портов, а также крупных транспортных узлов от аппарата Управления превышает 1000 км, что не позволяет обеспечивать их оперативное прикрытие и декриминализацию при расположении подразделений в аппарате Управления) в системе дислокации ОРЧ по борьбе с

<sup>15</sup> См.: Приказ МВД России от 20 ноября 2002 г. № 1120 дсп. Приложение № 13.

тяжкими и особо тяжкими преступлениями в сфере экономики было создано структурное подразделение по декриминализации Архангельского морского порта – 4 единицы.

Однако данная форма организации на сегодняшний день, несмотря на очевидную эффективность, не получила широкого распространения.

Существующее распределение сил и средств, как показывает практика, привело к тому, что целенаправленно экономическими преступлениями именно на объектах морского транспорта занимаются подразделениям БЭП ЛУВД (ЛОВД) в морских портах.

В то же время зачастую ОРЧ сосредоточены в местах дислокации УВДТ, они оторваны от обслуживаемых объектов морского транспорта, которые находятся от них на большом расстоянии. Это приводит к тому, что оперативно-розыскные части, имеющие достаточно сил и средств для борьбы именно с организованными формами экономической преступности, преступлениями, имеющими межрегиональный характер и другими сложными формами криминальной деятельности не владеют в достаточной степени складывающейся оперативной обстановкой на местах и не могут с достаточной эффективностью организовывать работу по выявлению и документированию подобного рода преступлений.

Подразделения БЭП на местах, в свою очередь, не могут осуществлять проведение комплекса длительных мероприятий с привлечением большого количества оперативного состава.

Немалое значение в сложившейся ситуации, на наш взгляд, имеет и то, что наиболее значимые, сложные экономические преступления, как правило, в основной своей массе являются латентными. При этом задача, которая ставится руководством на местах перед подразделениями БЭП, – это раскрытие более простых с точки зрения выявления и судебной перспективы преступлений в связи с большей их массой, определяющей отчетные статистические показатели.

Учитывая наличие недостатка сил и средств органов внутренних дел на транспорте, отвечающих потребностям эффективного обеспечения экономической безопасности объектов морского транспорта, представляется необходимым проработать вопрос взаимодействия с управлениями по борьбе с организованной преступностью и отделами по борьбе с налоговыми преступлениями, которые, в отличие от оперативно-розыскных частей, имеют свои подразделения по всей территории обслуживания того или иного УВДТ. Такое взаимодей-

ствие может выражаться в обмене информацией об организованных группах и преступных сообществах, действующих на той или иной территории и имеющих экономические интересы в сфере деятельности морского транспорта, проведении совместных оперативных работ в отношении членов таких ОГ и ПС, а также проведение совместных мероприятий по их задержанию. В этих целях нами предлагается совместная разработка ведомственных нормативных документов ДОПТ, ДЭБ и ДБОПиТ МВД России, регламентирующих порядок указанного взаимодействия и определяющих критерии оценки результатов совместной деятельности.

В настоящее время большинство организованных преступных формирований действует вне зоны оперативной ответственности органов внутренних дел на транспорте. Их так называемые легальные подразделения осуществляют финансово-хозяйственную деятельность на объектах транспортного комплекса, в том числе морского транспорта (коммерческие структуры, связанные с организацией стивидорной, шипчандлерской, сюрвейерской и иными видами портовой, посреднической и иной финансово-хозяйственной деятельности<sup>16</sup>). Это затрудняет возможности ОВДТ по эффективному противодействию распространению криминального влияния указанных группировок, так как на объектах транспорта ими фактически осуществляется деятельность, не имеющая явных признаков противоправности (они являются добросовестными приобретателями, производителями, предпринимателями и др.).

Об эффективности такого подхода при организации работы по рассматриваемому направлению свидетельствует положительный опыт проведения совместного комплекса мероприятий подразделениями ДОПТ, ДБОПиТ и ДЭБ МВД России по декриминализации наиболее крупных бюджетообразующих предприятий, находящихся по контролю ОГ и ПС. В ходе мероприятий по декриминализации ФГУП «Махачкалинский морской торговый порт», входящего в сферу криминальных интересов ОПФ «Макашарипова», были выявлены факты хищений целевых бюджетных денежных средств в рамках ФЦП «Модернизация транспорта» (подпрограмма «Морской транспорт») на сумму более 30 млн руб. Проведенная работа позволила, в том числе ликвидировать угрозу криминального влияния со стороны большинства активных членов ОПФ «Макашарипова», из них:

<sup>16</sup> См. об этом в параграфе 1.2 главы 1 данной работы.

35 уничтожено, включая лидера Макашарипова, 42 осуждено, более 50 арестовано или находится в розыске.

Наряду с этим ДОПТ МВД России совместно с ДЭБ МВД России проводятся совместные мероприятия по выявлению экономических и налоговых преступлений в морских портах в рамках реализации «Плана проведения совместных мероприятий по декриминализации экономики морских и речных портов на 2006 – 2007 гг.», разработанного ДЭБ и ДОПТ МВД России во исполнение решения оперативного совещания при заместителе Министра внутренних дел Российской Федерации от 7 марта 2006 г. (протокол № 12, п. 2.1).

В ходе реализации указанного плана в части противодействия организованной этнической преступности в сфере контрабанды товаров народного потребления в морских портах силами ОРБ № 11 МВД России и Азово-Черноморского УВДТ было организовано проведение мероприятий, в результате которых в морском порту Сочи задержали партию контрабандно ввезенной сельскохозяйственной продукции весом более 500 т – возбуждены уголовные дела № 2213633 – 2213636 по ст. 188 УК РФ, которые взяты на контроль Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В ходе оперативного сопровождения указанных уголовных дел установлена причастность должностных лиц государственных контролирующих органов к деятельности отмеченной ЭПГ, связанной с организацией контрабанды в морском порту Сочи, в результате чего возбуждено уголовное дело № 2212950 по ст. 293 УК РФ в отношении инспектора отдела таможенного декларирования таможенного поста «Морской порт Сочи».

Важным условием своевременного выявления экономических преступлений на объектах морского транспорта является *изучение объектов оперативной ответственности*.

При организации деятельности по борьбе с экономическими преступлениями, совершаемыми на объектах морского транспорта, необходимо учитывать ряд общетеоретических положений, указывающих на необходимость знания обстановки совершения таких преступлений, внутренних и внешних условий, в которых они совершаются, и других факторов. Дело в том, что анализ содержания криминалистической, криминалистической и оперативно-розыскной характеристик преступности приводит к выводу о том, что они не в полной мере могут служить основой для разработки мер по предупрежде-

нию, выявлению и раскрытию преступлений экономической направленности<sup>17</sup>.

Структура подразделений, обязанности и полномочия должностных лиц, материально ответственных и иных работников, порядок и последовательность всех производственных операций, связанных с деятельностью морского транспорта, четко регламентированы в соответствующих нормативных правовых документах<sup>18</sup>.

Учитывая сказанное выше, оперативным работникам необходимо изучать документы, так как знание основ технологии функционирования транспорта, конкретных транспортных операций, их содержания и особенностей, лиц, к ним причастных, облегчает проведение оперативно-розыскных мероприятий в конкретной ситуации по выявлению и раскрытию экономических преступлений в сфере морского транспорта.

Организация работы органов внутренних дел на объектах морского транспорта должна строиться применительно к системе органов управления водным транспортом. Каждое управление внутренних дел на транспорте контролирует обстановку, как правило, в бассейновом межрегиональном управлении морского транспорта (см. классификацию).

Анализируя уровень оперативного обслуживания объектов морского транспорта, следует подчеркнуть, что Федеральной службе морского и речного транспорта (Росморречфлот) Министерства транспорта России соответствует уровень Департамента обеспечения правопорядка на транспорте МВД России; межрегиональным бассейновым управлениям морского транспорта – УВДТ; портовыми комплексами, включая коммерческие структуры, связанные с организацией стивидорной, шипчандлерской, сюрвейерской и иных видов портовой, посреднической и финансово-хозяйственной деятельности – линейные управления, отделы, отделения внутренних дел; малым портам, портопунктам и рыболовецким артелям с незначительным объемом перевалки грузов и добычи водных ресурсов – линейные пункты милиции.

Таким образом, линейная дислокация объектов морского транспорта и их подведомственность Федеральной службе морского и

---

<sup>17</sup> См.: Ларичев В.Д., Милякина Е.В., Орлова Е.А. Проблемы борьбы с экономической преступностью в сфере внешнеэкономической деятельности. М.: ВНИИ МВД России, 2001. С. 14 – 15.

<sup>18</sup> См. об этом в параграфе 1.3 главы 1 данной работы.

речного транспорта Министерства транспорта России является основной линейно-объектового принципа организации работы органов внутренних дел на транспорте.

В настоящее время с объектами морского транспорта связаны арендными, производственными, посредническими и иными отношениями многочисленные коммерческие структуры и индивидуальные предприниматели. Поэтому для более четкого определения компетенции территориальных и транспортных органов внутренних дел повсеместно актуализировались *проблемы разграничения объектов оперативного обслуживания*.

Разделение сфер оперативного обслуживания между органами внутренних дел на водном транспорте и территориальными органами внутренних дел относится к компетенции МВД России.

Основным ведомственным нормативным правовым актом, разграничивающим компетенцию между территориальными и линейными органами внутренних дел, является приказ МВД России от 21 июня 2000 г. № 671 «Об укреплении взаимодействия и разграничении компетенции объектов оперативного обслуживания между органами внутренних дел на транспорте и территориальными органами внутренних дел». Данным приказом утвержден Перечень объектов оперативного обслуживания органов внутренних дел на железнодорожном, воздушном, морском и речном транспорте, а также на указанных видах транспорта в сфере экономики. Здесь же перечислены объекты, не входящие в зону ответственности органов внутренних дел на транспорте.

К объектам оперативного обслуживания органов внутренних дел на морском транспорте отнесены следующие.

Морские порты, осуществляющие пассажирские и грузовые перевозки, все находящиеся на их территории предприятия, учреждения и организации, а также судоходная часть акватории морских портов (границей территории морского порта являются охраняемые территории, предназначенные для обработки судов и грузов; границей акватории морского порта являются самые удаленные гидротехнические сооружения закрытой части морских портов).

Вокзалы и причалы по обслуживанию грузовых и пассажирских судов в пределах земельных отводов.

Гидротехнические сооружения с земельными отводами и средства навигационной обстановки в пределах судоходной части морских портов.

Суда и другие плавательные средства независимо от портов приписки, находящиеся у причалов и в акватории портов, вокзалов и других гидротехнических сооружений, стоящих на рейдах акватории морских портов.

Места хранения и переработки грузов на территории портов, вокзалов, причалов независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности.

Этим же приказом (п. 3.2) министрам внутренних дел, начальникам ГУВД, УВД субъектов РФ, УВДТ МВД России предоставлено право принимать совместные решения об оперативном обслуживании площадей при железнодорожных вокзалах, станциях, авиационных, морских и речных портах. Безусловно, подобные решения предполагают взвешенный подход с учетом местных условий, особенностей оперативной обстановки, наличия в распоряжении конкретного органа внутренних дел соответствующих сил и средств. Всего на сегодняшний день на уровне горрайлинорганов издано более 800 совместных приказов об оперативном обслуживании смежных территорий<sup>19</sup>.

В соответствии с подп. 32 – 33 Перечня объектов оперативного обслуживания органов внутренних дел на транспорте не являются объектами оперативного обслуживания органов внутренних дел на транспорте кьюгерные компании, осуществляющие наем моряков на иностранные суда, если они расположены вне территории морских портов, а также острова, расположенные в водных акваториях портов, рек и прибрежных вод, набережные в населенных пунктах и расположенные на них культурно-бытовые помещения, пляжи, береговые знаки судоходной обстановки, плавучие базы отдыха, дебаркадеры, маломерные суда.

Действующая на сегодняшний день инструкция, утвержденная рассматриваемым приказом, не лишена ряда недостатков, непосредственно отражающихся на результатах работы по выявлению именно экономических преступлений. В частности, она не содержит положений, регулирующих вопросы регистрации и учета выявленных преступлений, имеющих длящийся<sup>20</sup> или продолжаемый характер<sup>21</sup>,

<sup>19</sup> См.: Степаненко Ю.В. Указ. соч. С. 141.

<sup>20</sup> См.: Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (Российской Федерации) по уголовным делам. М., 1995. С. 5.

<sup>21</sup> См.: Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда СССР. 1924-1977. Ч. 2. М., 1981. С. 145.

а также иных преступлений, точное место совершения которых определить достаточно сложно.

Рассмотрим данную проблему более предметно.

Транспортировка продукции, представляющей угрозу для жизни и здоровья граждан, осуществляется по перевозочным документам различными видами транспорта под измененным наименованием. При этом нормативные документы не позволяют проводить проверку перевозимой продукции в пути следования, так как это связано с нарушением установленных сроков доставки и технологического процесса транспортировки груза. Помимо этого, для привлечения лица (лиц) к уголовной ответственности необходимо установить не только факт перевозки данной продукции, например денатурированного спирта под видом моющих средств, содержащих опасные компоненты с превышением ПДК в десятки раз, но и факт ее реализации, которая, как правило, осуществляется вне зоны оперативной ответственности органов внутренних дел на транспорте. В то же время территориальные ОВД зачастую не располагают сведениями о фактическом происхождении товаров на рынках и в местах сбыта, так как во время торговли используются специально подготовленные фальсифицированные документы либо груз следует на подпольные нелегальные производства, в том числе на производство фальсифицированной алкогольной продукции. Возникает закономерный вопрос, в чью компетенцию входит выявление и документирование рассматриваемых преступных действий?

Преступления в лесопромышленном комплексе, в сфере внешнеэкономической деятельности, рыбоохранной деятельности, как правило, состоят из нескольких этапов и преимущественно имеют организованную форму. Для избличения лиц, причастных к совершению подобных преступлений (экспорт незаконно заготовленной древесины, перевозка браконьерски добытых водных биоресурсов, контрабандный вывоз стратегического сырья и материалов, нелегальный ввоз фальсифицированных товаров, в том числе из стран Юго-Восточной Азии, и др.), необходимо проследить всю цепочку прохождения груза (товара) и документов, так как на различных этапах транспортировки могут использоваться несколько различных фальсифицированных пакетов товарно-сопроводительных документов, не позволяющих установить начального отправителя и конечного полу-

чателя продукции<sup>22</sup>. Помимо этого, транспортировка осуществляется, как правило, несколькими видами транспорта. Однако конечный получатель и отправитель находятся вне зоны оперативной ответственности органов внутренних дел на транспорте (так как транспортный комплекс не является массовым потребителем указанной продукции). Здесь также возникает вышеобозначенная проблема.

Аналогичным образом могут быть охарактеризованы и иные преступления, в том числе связанные со взяточничеством, коммерческим подкупом, легализацией преступных доходов и незаконным оборотом драгоценных камней и металлов, по которым невозможно отделить место совершения деяния от охватываемых преступным умыслом сферы общественных отношений и предмета посягательства. К примеру, факт получения взятки в кафе работником таможни за беспрепятственный пропуск незаконно заготовленной древесины формально совершен в зоне оперативной ответственности территориального ОВД, однако взятка получена за пропуск древесины работником таможенного поста на транспорте, т.е. фактически за совершение преступного деяния в зоне оперативной ответственности ОВДТ.

Такая же ситуация может сложиться при задержании сотрудниками территориального ОВД в пассажирском порту или на вокзале курьера, перевозящего необработанные алмазы, предназначенные для ювелирной мастерской – по формальным признакам преступление совершено в зоне оперативной ответственности ОВДТ, однако фактически оно является частью криминальной схемы (цепочки) по перевозке незаконно добытых или похищенных алмазов к огранщику или ювелиру.

Таким образом, в отношении вышеперечисленных видов преступлений необходима проработка вопроса о порядке регистрации и расследования тем или иным органом внутренних дел, выявившим их. Это, на наш взгляд, позволит обеспечить более эффективное выявление и документирование именно квалифицированных организованных форм преступлений, связанных с реализацией сложных криминальных схем.

---

<sup>22</sup> См.: Росса А.А., Милякина Е.В. Проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности субъектов, занимающихся оборотом и реализацией промышленных товаров народного потребления // Практика борьбы с преступлениями в сфере экономической деятельности: Сборник аналитических и методических материалов. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 48.

Рассматриваемые проблемы непосредственно связаны с организацией взаимодействия транспортных и территориальных органов внутренних дел.

По мнению ряда авторов<sup>23</sup>, существуют объективные обстоятельства, обуславливающие необходимость такого взаимодействия:

принадлежность тех и других к единой системе органов внутренних дел (отсюда лишь относительная их автономность);

одна цель – предупредить, пресечь, раскрыть преступление, тем самым укрепить правопорядок и безопасность граждан в стране;

невозможность разделения на сферы влияния таких социальных явлений, как общественный порядок, преступность и прочее (например, лица, совершившие преступления на объектах морского транспорта, проживают или подготавливают совершение преступлений на территориальных участках органов внутренних дел, и наоборот, разыскиваемые преступники нередко используют железнодорожный, водный и воздушный транспорт для того, чтобы скрыться с места преступления, совершенного ими в населенном пункте.

Представляется бесспорным, что четко налаженное взаимодействие позволяет эффективнее использовать силы и средства, которыми располагают его субъекты, а также специфические для каждого из них формы и методы работы, дает возможность наиболее оптимально выполнять задачи выявления и раскрытия экономических преступлений путем объединения совместных усилий указанных субъектов, исключать параллелизм и дублирование в их деятельности.

Теорией и практикой выработаны основополагающие начала или принципы взаимодействия транспортных и территориальных органов внутренних дел. Их соблюдение обеими сторонами позволяет в некоторой степени обеспечить на должном уровне связь оператив-

---

<sup>23</sup> См.: Рева А.М. Некоторые аспекты взаимодействия оперативных аппаратов органов внутренних дел на воздушном транспорте с территориальными органами внутренних дел // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы. Орел, 1999. С. 125; Бочаров Г.Н. Некоторые аспекты организации взаимодействия руководителей транспортных и территориальных органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы. Орел, 1999. С. 131; Савченко И.П. Взаимодействие транспортной и территориальной милиции – важнейшее условие повышения эффективности борьбы с преступностью // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы. С. 232-235.

ных подразделений указанных органов, объединять и согласовывать усилия для достижения общих целей и задач, а также способствует преодолению возникающих противоречий между ними. К таким принципам относятся: научность; целенаправленность и планомерность взаимодействия; обеспечение балансов интересов взаимодействующих субъектов; соблюдение законности; согласованная деятельность в пределах своей компетенции<sup>24</sup>.

Как показывает анализ практики, руководители и оперативные сотрудники транспортных и территориальных органов внутренних дел должны осуществлять взаимодействие по следующим направлениям:

разработка и реализация совместных планов и отдельных мероприятий по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений;

совместное изучение состояния преступности и правонарушений на обслуживаемой территории и выработка мер борьбы с ними.

обмен информацией, представляющей оперативный интерес;

совместная разработка предложений (рекомендаций) по вопросам предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений;

проведение совместных мероприятий по повышению профессиональной подготовки оперативных сотрудников органов внутренних дел на водном транспорте и территориальных органов внутренних дел, а также граждан, содействующих им на конфиденциальной основе в предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений.

Среди форм взаимодействия транспортных и территориальных органов внутренних дел наиболее распространенной является *взаимное информирование о состоянии преступности*, в том числе в сфере экономики, т.е. обмен оперативно значимыми сведениями, характеризующими оперативную обстановку на обслуживаемых объектах и определяющими направления и методы совместной работы (например, о готовящихся или совершенных преступлениях, выявлении лиц, объявленных в розыск, других сведениях, если возникает необходимость совместного решения задач оперативно-служебного характера). При постоянном обмене информацией взаимодействующие

---

<sup>24</sup> См.: Рева А.М. Указ. соч.; Бочаров Г.Н. Указ. соч.

субъекты имеют возможность быстро получать интересующие их сведения по различным проблемам.

Как показывает проведенное исследование, на практике обмен оперативной информацией между транспортными и территориальными органами внутренних дел не всегда организован на постоянной основе, хотя существует много различных способов для налаживания стабильного информационного взаимодействия. Следует признать, что не все сотрудники территориальных органов внутренних дел знают возможности и перспективы использования информационных систем ОВД на транспорте (программно-технического комплекса «Розыск-Магистраль», АИС «ФР-Оповещение») в целях выявления среди пассажиров лиц, находящихся в федеральном, межгосударственном и местном розыске др.<sup>25</sup>

Важнейшим компонентом организации выявления и раскрытия экономических преступлений в рассматриваемой сфере является информационное обеспечение оперативно-розыскной деятельности ОВДТ при выявлении преступлений экономической направленности на объектах морского транспорта, а также необходимость консолидации усилий по использованию возможностей всех государственных правоохранительных и контролирующих органов, обеспечивающих безопасность транспортного комплекса страны и функционирующих во взаимодействии с другими заинтересованными структурами, при выявлении и документировании преступлений в сфере экономики на объектах морского транспорта.

Под информационным обеспечением деятельности подразделений ОВДТ по выявлению и раскрытию преступлений следует понимать информационные процессы и операции, осуществляемые оперативными и иными подразделениями ОВДТ по сбору, регистрации, обработке, хранению и передаче официальной, гласной и негласной оперативно-розыскной информации о подготавливаемых, совер-

---

<sup>25</sup> Смысл «ФР-Оповещение» заключается в наложении банка данных лиц, находящихся в федеральном и международном розыске, на базу данных информационных центров ОАО «Российские железные дороги» и Федеральной авиационной службы России на проданные проездные билеты. В результате при их совпадении у правоохранительных органов имеется возможность задержать преступников. При этом около 90 % фигурантов задерживается для территориальных органов внутренних дел и правоохранительных органов стран СНГ. См.: Нурадинов Ш.М. О взаимодействии транспортных и территориальных ОВД в борьбе с преступностью // Оперативно-розыскная работа. 1999. № 4. С. 96.

шающихся или совершенных преступлениях и причастных к этим преступным посягательствам лицам.

Структура информационного обеспечения деятельности ОВДТ по раскрытию преступлений на объектах морского транспорта охватывает множество элементов, к основным из которых можно отнести:

1) сведения об оперативной обстановке на обслуживаемом объекте (порт, парходство), систему слежения за её изменениями и своевременным поступлением информации о совершенных преступлениях;

2) криминалистические, оперативно-розыскные и иные учеты, а также систематизированные банки данных о преступлениях и преступниках;

3) обмен оперативно-розыскной информацией о преступниках и их преступных намерениях между органами внутренних дел (как между транспортными, так и территориальными), другими правоохранительными органами, в том числе при необходимости правоохранительными органами сопредельных государств;

4) оповещение заинтересованных правоохранительных органов, негласного аппарата, общественности о нераскрытых и раскрытых преступных деяниях, совершенных на объектах морского транспорта.

Информационное обеспечение в деятельности оперативных подразделений ОВДТ по выявлению экономических преступлений на объектах морского транспорта осуществляется путем использования соответствующих информационных систем. Причем законодатель связывает изложенную в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «Об ОРД» возможность создания и использования информационных систем для заведения дел оперативного учета определенным условием. А именно, это допускается только для решения задач, возложенных на органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность (ст. 2 Федерального закона «Об ОРД»).

Сведения, собранные в процессе изучения оперативной обстановки на объектах оперативного обслуживания, концентрируются на различных носителях. Это могут быть дела оперативного учета, план-схемы с текстовыми приложениями, картотеки, паспорта на отдельные объекты портового хозяйства, магнитные носители информации и т.д. Очень важно, чтобы при этом выполнялись некоторые требования. Во-первых, храниться должна только проверенная и действительно необходимая информация. Во-вторых, на одном но-

сителе должна храниться информация одного типа. И, в-третьих, эта информация должна постоянно использоваться в оперативных и иных целях.

Тем не менее в условиях сложившейся к настоящему времени системы организации информационной и аналитической работы в органах внутренних дел на транспорте реализовать оперативно-служебные задачи по выявлению и документированию экономических преступлений на объектах морского транспорта достаточно затруднительно, в связи с чем возникает необходимость постоянного автоматизированного информационного обеспечения ОВДТ.

В настоящее время, как показали результаты исследования, уже накоплен определенный опыт по автоматизированной обработке и использованию информации.

Так, в транспортной системе сложились и используются оперативными подразделениями ОВДТ на объектах морского транспорта объединенные банки данных по отдельным направлениям деятельности порта и примыкающих к нему транспортных узлов. Как правило, это совместное использование банков данных иных правоохранительных органов. Например, на базе Дальневосточного таможенного управления в 2002 г. был создан банк данных предприятий и организаций, осуществляющих экспорт лесопромышленности, с полной информацией по количеству, породе, сорту экспортируемого леса, которым пользуются оперативные подразделения Дальневосточного, Забайкальского и Восточно-Сибирского УВДТ. В настоящее время объединенный банк данных содержит информацию о 1749 организациях, осуществляющих отгрузку леса и лесопромышленности (т.е. более 60% от общего количества грузоотправителей). Кроме того, активно используется созданная совместно с ИЦ железных дорог автоматизированная система «Поиск», которая обеспечивает постоянный контроль за перевозкой спирта и алкогольной продукции, горюче-смазочных материалов и углеводородного сырья. Однако указанные банки данных не являются специализированными и не направлены непосредственно на решение вопросов оперативно-розыскной деятельности ОВДТ.

Систематизация оперативно-значимой информации, как правило, производится в литературных делах по обслуживанию объектов морского транспорта.

В литературном деле накапливается и систематизируется информация о социально-экономической, демографической, географической,

криминологической и оперативной обстановке, силах и средствах органов внутренних дел. Объем информации, виды документов по линиям работы определяются с учетом специфики выполняемых задач обслуживаемых объектов.

Однако выборочное изучение литературных дел свидетельствует об отсутствии комплексного анализа деятельности отдельных подразделений на объектах морского транспорта по наиболее криминогенным направлениям и сферам деятельности. Так, например, не выделяются в отдельную линию такие направления деятельности, как борьба с коррупционными (должностными и служебными) преступлениями, а также преступлениями в бюджетной сфере. Помимо этого, в литературных делах зачастую отсутствует раздел о взаимодействии.

Рассматриваемые дела оперативного учета, помимо информации закрытого характера, по нашему мнению, должны содержать сведения:

- о количестве совершенных на объектах морского транспорта преступлений экономической направленности (возбужденных уголовных дел);

- количестве заявлений и сообщений о преступлениях, в том числе по которым отказано в возбуждении уголовного дела;

- наиболее распространенных способах совершения преступлений на объектах морского транспорта;

- размере причиненного ущерба по каждому уголовному делу;

- характеристике инфраструктурных подразделений как объектов преступных посягательств;

- криминологической характеристике лиц, совершивших экономические преступления на объектах морского транспорта;

- наиболее распространенных условиях, способствующих совершению преступлений экономической направленности на объектах морского транспорта;

- личном составе подразделений БЭП, обслуживающих данное направление, и уровне его профессиональной подготовки;

- наличии и четком распределении функциональных обязанностей работников, обслуживающих объекты морского транспорта;

- об интенсивности участия личного состава других подразделений и служб ОВДТ в борьбе с экономическими преступлениями на объектах морского транспорта.

Источниками получения фактических данных об объектах учета является документированная информация, отражающая результаты проведения оперативно-розыскных мероприятий, а также иная социально-экономическая информация, необходимая для осуществления ОРД (документы о финансово-хозяйственной деятельности, обвинительные заключения по уголовным делам, приговоры, решения, определения судов, справки информационных центров, других государственных органов и организаций, записные книжки, принадлежащие физическим лицам, и т.п.).

Следует сказать об объектах морского транспорта, информацией о которых необходимо располагать оперативному подразделению. В зависимости от выполняемых функций их можно разделить на пять основных групп.

1. Объекты инфраструктуры морских портов: администрации морских портов, бункеровочные, стивидорные (перегрузочно-перевалочные компании), судоремонтные предприятия и др., обеспечивающие нормальное функционирование порта по основному виду деятельности – перевалке грузов морского транспорта.

2. Судоходные компании: судовладельцы, пароходства и др., осуществляющие непосредственную перевозку грузов по морю.

3. Непрофильные объекты морского транспорта: складские комплексы, портовые железнодорожные и автомобильные узлы, склады временного хранения и терминалы, связанные с обеспечением перевозок грузов, имеющих технологические, технические или нормативные особенности перевалки и документального оформления.

4. Надзорные и контролирующие органы, осуществляющие свои функции на рынке в морских портах (региональные отделения Минтранса России, Росморречфлота, Ространснадзора, Росимущества, Россельхознадзора, Роспотребнадзора, ФНС и ФТС России и др.).

5. Объекты, связанные с оборотом (добычей, перегрузкой, перевозкой, переработкой и др.): рыболовецкие суда и компании, рыбоперерабатывающие предприятия и др. (отнесены в отдельную группу, так как имеют особенности функционирования, нормативно-правового регулирования и оперативного обслуживания).

Для проведения анализа оперативной обстановки на обслуживаемом объекте морского транспорта необходимо располагать массивом информации, отражающей следующее.

1. Правомерность функционирования субъектов финансово-хозяйственной деятельности в сфере морских грузовых перевозок:

организационно-правовую форму;

кто именно выполняет административно-управленческие функции;

законность отвода и пользования земельным участком, береговой линией, причальными и иными портовыми объектами; возведения капитальных и временных сооружений; подключения к коммуникациям; выдачи лицензии и срок ее действия; функционирования структур обеспечения деятельности порта (частных охранных предприятий и т.д.);

перечень основных юридических лиц, осуществляющих связанную с портом предпринимательскую деятельность;

сведения об организациях, занимающихся лицензируемыми видами деятельности;

факты привлечения и легальность использования иностранной рабочей силы;

суммы, уплачиваемые за аренду портовых сооружений, не включаемые в отчетные документы, и пр.

2. Сведения о деятельности на объекте контролирующих, надзорных и правоохранительных органов:

факты проверок (с указанием объекта проверки), их причины и последствия;

факты постоянных контактов должностных лиц указанных органов с предпринимателями и администрацией порта.

3. Степень криминализации объекта:

контроль со стороны ОГ и ПС (этническая принадлежность, количество участников, контакты с другими организованными преступными формированиями и т.д.);

наличие конфликтной ситуации между ОГ, действующими в порту (с учетом региональной ситуации);

факты противоправных действий, не ставшие известными правоохранительным органам;

информацию о лицах, склонных к совершению экономических преступлений (установочные данные, адреса проживания, информация о принадлежащем или используемом ими транспорте, телефоны, их преступные связи и т.п.).

Можно условно выделить несколько групп лиц, располагающих определенным объемом значимой информации о криминальных процессах на объектах морского транспорта.

1. Сотрудники стивидорных компаний, осуществляющих деятельность по перевалке экспортно-импортных грузов. Они обладают информацией о совершении их клиентами фиктивных сделок с целью неправомерного возмещения денежных средств из бюджета под видом НДС при лжеэкспортных операциях, отмывании средств, полученных незаконным путем, контрабанде.

2. Сотрудники пароходств и компаний, в том числе рыбодобывающих, занимающихся оформлением отчетности об объемах перевозок, бункеровке, реализации квот на добычу водных биоресурсов. Они могут иметь информацию о контрабанде, нецелевом использовании бюджетных денежных средств, в том числе выделяемых в рамках федеральных целевых программ по модернизации морского торгового флота, браконьерстве, налоговых злоупотреблениях.

3. Сотрудники администраций портов и инфраструктурных подразделений, связанных с обеспечением деятельности портовых комплексов, в том числе безопасности мореплавания. Они обладают сведениями о мошеннических действиях и злоупотреблениях с целью хищения денежных средств путем завышения объемов выполненных работ (по фарватеру, местам стоянки, причальным стенкам и др.), неправомерном отчуждении объектов различных форм собственности (судов, причалов, складских и терминальных комплексов), коррупционных преступлениях при организации перевозок и перевалки грузов.

4. Сотрудники обеспечивающих служб (лоцманских, железнодорожного и автомобильного транспорта), связанных с организацией проводки судов, подводок груженого и порожнего подвижного состава. В их полномочия входит учет передвижений транспортных единиц (судов, вагонов, автомобилей и др.), контроль за простоями под грузовыми операциями и в их ожидании.

5. Сотрудники служб безопасности порта, охраны рынков, вахтеры (охрана) общежитий, где проживает большая часть лиц, работающих в порту, и т.д.

Учитывая многочисленность субъектов и разнообразие выполняемых функций, независимо от штатных и организационных возможностей оперативного подразделения, практически невозможно обеспечить наличие всего объема информации во всех сегментах портового хозяйства.

Тем не менее оперативный сотрудник должен быть постоянно ориентирован на получение оперативно значимой информации (разовой, ситуативной, фрагментарной и пр.) от лиц, которые по роду своей деятельности сталкиваются с оборотом товаров в морских портах. К таким лицам могут быть отнесены следующие.

1. Сотрудники оптово-посреднических фирм, практикующих составление внешнеторговых контрактов.

2. Аудиторы, специализирующиеся по аудиту транспортных компаний.

3. Доверенные лица управляющих компаний и представительств крупных компаний, имеющие полномочия по управлению их собственными терминалами (нефтеналивными, перегрузочными и др.).

4. Специалисты инвестиционных фондов и компаний, которые располагают комплексной информацией об объемах движения денежных средств по модернизации и реконструкции объектов инфраструктуры морских портов, строительству и ремонту морских торговых и рыболовецких судов.

5. Сотрудники предприятий и организаций, являющиеся профессиональными участниками компаний, связанных с организацией стивидорной, шипчандлерской, сюрвейерской и иными видами портовой, посреднической и финансово-хозяйственной деятельности (включая склады временного хранения и припортовые железнодорожные узлы):

выполняющие финансово-отчетные операции (бухгалтеры, экономисты, ревизоры);

осуществляющие договорно-правовые функции (юристы различной категории, машинистки, операторы-программисты персональных компьютеров);

занимающиеся хозяйственным обслуживанием объектов (инженеры по оборудованию, руководители технических подразделений, снабженцы) и т.д.

### **§ 3. Взаимодействие подразделений БЭП с правоохранительными и контролирующими органами в сфере борьбы с преступлениями, совершаемыми на объектах морского транспорта**

Снижение уровня криминализации объектов морского транспорта напрямую связано с повышением эффективности мер, направленных на выявление и пресечение правонарушений. Решение этой задачи требует повышения качества проведения государственного контроля в отношении деятельности хозяйствующих субъектов на объектах морского транспорта; повышения эффективности взаимодействия органов, реализующих свои контрольные и надзорные полномочия в сфере функционирования морского транспорта. Важной остается задача предупреждения таких правонарушений, что также предполагает взаимодействие всех органов по данному направлению.

Необходимость построения эффективной системы межведомственного взаимодействия обусловлена тем, что морские порты являются основными внешнеэкономическими воротами России, через которые проходит основной объем экспортно-импортных поставок. Объекты морского транспорта используются криминальными структурами для реализации различных незаконных схем, связанных с внешнеэкономической деятельностью, уклонением от уплаты таможенных пошлин и налоговых сборов, в том числе НДС при лжеэкспортных операциях, а также при неправомерном отчуждении объектов федерального имущества и хищении бюджетных денежных средств, в том числе в рамках федеральных целевых программ.

Для выявления и пресечения подобных групп преступлений необходимо использование баз данных всех государственных правоохранительных и контролирующих органов для проведения сверок, в ходе которых могут быть выявлены факты противоправной деятельности.

Изучение мнения респондентов, в качестве которых выступали сотрудники оперативных подразделений ОВД на транспорте, позволило сделать вывод о необходимости консолидации усилий и использования возможностей всех государственных правоохранительных и контролирующих органов, обеспечивающих безопасность транспортного комплекса страны и функционирующих во взаимодействии с другими заинтересованными структурами при выявлении

и документировании преступлений в сфере экономики на объектах морского транспорта.

Новые виды экономических преступлений, в отличие от прежних, имевших, как правило, четкий и единственный объект посягательства (отношения собственности и т.п.), отличаются сложностью и многообразием направленности умысла на различные правоотношения, в связи с чем затрагивают сферу действия различных правоохранительных органов. Органы внутренних дел, реализуя свою компетенцию, взаимодействуют прежде всего с другими правоохранительными органами: таможенными органами, органами обеспечения безопасности, миграционной службой, прокуратурой, судами и др. Кроме того, органы внутренних дел тесно взаимодействуют и с органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия по государственному контролю: налоговому, финансово-бюджетному, валютному, контролю за безопасностью транспорта и иным видам контроля. По мнению В.Ф. Щербакова, в современной социально-экономической обстановке необходимо сочетать контрольно-регулирующие и правоохранительные функции государства, координировать деятельность экономических и правоохранительных ведомств и таким образом создать эффективную защиту экономических и социальных интересов граждан, хозяйствующих субъектов, всего общества от преступных посягательств<sup>26</sup>.

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»<sup>27</sup> утвержден Регламент взаимодействия МВД России с федеральными органами исполнительной власти<sup>28</sup>. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» министерства занимаются разработкой политики во вверенной им сфере. Им прямо запрещено осуществлять функции по контролю и надзору. Эти функции выполняют федеральные службы. Федеральные агентства в свою очередь

<sup>26</sup> См.: Щербаков В.Ф. Противодействие преступности в сфере экономики при осуществлении исполнительными органами государственной власти контрольных функций // Российский следователь. 2004. № 4. С. 32.

<sup>27</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

<sup>28</sup> См.: Приказ МВД России от 28 февраля 2005 г. № 132 «Об утверждении Регламента взаимодействия МВД России с федеральными органами исполнительной власти».

предоставляют во вверенной им сфере государственные услуги. Все перечисленные органы осуществляют управление и функциональное регулирование в различных сферах хозяйственной деятельности, издавая при этом ведомственные или межведомственные нормативные правовые акты.

Наряду с этим указанные органы федеральной исполнительной власти могут оказать органам внутренних дел и существенную помощь в выявлении и раскрытии преступлений в сфере экономики путем:

участия в мероприятиях по поиску носителей и источников информации, свидетельствующих о совершенных преступлениях;

направления (передачи) материалов, в которых усматриваются признаки преступлений;

производства документальных ревизий, исследований, различных проверок и обследований;

использования специалистов этих организаций для участия в процессуальных и иных действиях;

выдачи справок, документов и дачи консультаций по различным вопросам производственно-хозяйственной деятельности и др.

В целом применительно к деятельности органов внутренних дел, реализующих свои полномочия в сфере борьбы с преступлениями, совершаемыми в сфере функционирования объектов морского транспорта, следует учитывать специфику государственного регулирования этой области деятельности и иметь представление о характере и видах совершаемых преступлений.

Отношения в сфере функционирования объектов морского транспорта оказываются в зоне интересов различных исполнительных органов власти специальной компетенции, что определяет потребность в координации их деятельности по определенным направлениям.

В этой связи существует потребность в систематизации данных об объеме информации по конкретному направлению деятельности на объектах морского транспорта, которой располагает тот или иной государственный орган.

В исследованиях, посвященных проблемам межведомственного взаимодействия, авторами зачастую используется прием систематизации сведений о субъектах взаимодействия в табличной форме. По мнению В.Д. Ларичева, чтобы получить наглядное представление о том, какие контролирующие, правоохранительные и иные органы действуют в сфере ВЭД, какие задачи они выполняют, какую информацию от них можно получить, следует обратиться к организа-

ционно-правовой характеристике сферы ВЭД<sup>29</sup>. Анализ данной характеристики позволяет систематизировать эти органы и для наглядности представить их в таблице по каждому субъекту: основные задачи и функции, осуществление которых может быть использовано при взаимодействии; содержание информации, находящейся у взаимодействующих субъектов, необходимой для выявления и раскрытия преступлений)<sup>30</sup>.

Иногда в таком сравнительном анализе по каждому органу дополнительно рассматриваются возможные виды взаимодействия, тактика, конкретные мероприятия. Так как в данной работе авторы не ставили перед собой задачу раскрытия механизма выявления и пресечения преступлений в изучаемой сфере, то сведения о субъектах взаимодействия сопоставлялись по основным задачам и функциям, осуществление которых может быть использовано при взаимодействии, и по содержанию информации, находящейся у взаимодействующих субъектов (см. приложение).

Взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов может осуществляться по разным направлениям деятельности в зависимости от их уровня и содержания решаемых ими текущих и долгосрочных задач.

Так, на уровне субъекта федерации ОВДТ совместно с различными правоохранительными и контролируемыми органами проводится проверка состояния законности при осуществлении внешнеэкономической и иной деятельности хозяйствующими субъектами на объектах морского транспорта с привлечением специалистов территориальных органов исполнительной власти. При этом решают следующие задачи:

*1. Проверка соблюдения:*

законности в ходе использования государственного имущества в портах и федеральной собственности транспортными предприятиями (Росморречфлот, Роснедвижимость, Минтранс России);

земельного законодательства (Роснедвижимость, Росимущество);

валютного законодательства (Росфинмониторинг, Росфиннадзор);

<sup>29</sup> См.: Ларичев В.Д., Милякина Е.В. и др. Преступность в сфере внешнеэкономической деятельности. М.: Изд-во «Экзамен», 2002. С. 359.

<sup>30</sup> Милякина Е.В., Точилин Р.Ю., Горелов А.П. Выявление и раскрытие преступлений, связанных с хищением бюджетных средств путем неправомерного возмещения НДС: Учебно-методическое пособие. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 112.

законодательства, регламентирующего установление и функционирование международных пунктов пропуска через Государственную границу РФ товаров, транспортных средств, физических лиц (ФСБ России, ФТС России, ФМС России);

условий лицензирования (ФТС России, Минтранс России);

таможенного законодательства (ФТС России);

налогового законодательства (ФНС России, Казначейство России);

банковского законодательства (ЦБ РФ);

бюджетного законодательства (Счетная палата РФ, Казначейство России, Росфиннадзор);

законодательства об акционировании (ФСФР России, органы прокуратуры);

страхового законодательства (Росстрахнадзор);

законности в социальной сфере (Роспотребнадзор);

природоохранного законодательства (Росприроднадзор).

## *2. Выявление и пресечение противоправной деятельности:*

российских физических лиц и организаций (подразделения МВД России, ФСБ России, ФНС России, ФТС России, ФСКН России, органы прокуратуры);

иностранцев, лиц без гражданства, иностранных организаций (СВР России, ФСБ России, ФСКН России, МИД России).

Для осуществления мероприятий взаимодействия в различных формах и координации совместной деятельности на всех уровнях могут создаваться рабочие группы из числа сотрудников органов внутренних дел и взаимодействующих с ними органов. Работа таких рабочих групп (комиссий) осуществляется путем проведения рабочих встреч руководителей правоохранительных и контролирующих органов, на которых решаются вопросы координации совместных действий по декриминализации сфер экономики.

Как показал опыт, межведомственные оперативные группы являются эффективным инструментом комплексной отработки объектов морского транспорта. Отдельные межведомственные оперативные группы отличались хорошими результатами. Так, за период операции «Вихрь – Северо-Запад» межведомственными группами было возбуждено 40 уголовных дел.

Однако на региональном уровне такое взаимодействие, к сожалению, сведено к формальному составлению совместных планов и проведению совещаний. С целью изменения положения необходимо осуществлять проверки реального состояния дел на местах и оказы-

вать практическую помощь по вопросам взаимодействия. О результатах следует информировать руководителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и представителей Президента в федеральных округах. Другим действенным инструментом, на наш взгляд, является подключение к работе по наведению порядка в морских портах советов безопасности субъектов Федерации.

К недостаткам организации межведомственного взаимодействия можно отнести отсутствие должного взаимодействия ОВДТ с НЦБ Интерпола в части проверки зарубежных фирм, арендующих российские суда, и коммерческих организаций, не возвращающих вырученную от сделок валюту. Не иницируются предложения об установлении прямых контактов с правоохранительными органами в морских портах зарубежных государств, в том числе с использованием возможностей Европейской ассоциации полицейских морских портов (штаб-квартира в Лондоне).

На сегодняшний день с Генеральной прокуратурой не проработан вопрос об упорядочении прокурорского надзора за оперативно-служебной деятельностью органов внутренних дел на морском транспорте.

Не получили широкого распространения направления взаимодействия при пересечении транспортными средствами Государственной границы Российской Федерации и перемещении товаров в морских пунктах пропуска, предусмотренные Положением об основах взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов<sup>31</sup>.

К объективным факторам, затрудняющим взаимодействие правоохранительных органов друг с другом, следует отнести применение

---

<sup>31</sup> См.: Приказ ФПС РФ, МВД России, МЧС РФ, Минсельхозпрода РФ, Минтранса РФ, Минздрава РФ, ГТК РФ, ФСБ РФ и Федеральной службы налоговой полиции РФ от 28 февраля 2000 г. № 32/75/АП-3-34/75/60/10/79/52/77/71 «Об утверждении Положения об основах взаимодействия Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Государственного таможенного комитета Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации при пересечении Государственной границы Российской Федерации транспортными средствами и перемещении через Государственную границу Российской Федерации товаров в морских пунктах пропуска»

различных оценочных показателей деятельности<sup>32</sup>. Подобные проблемы возникают при взаимодействии органов внутренних дел с налоговыми органами, эффективность деятельности которых оценивается в денежном выражении как сумма собранных платежей.

Полномочия органов внутренних дел как участников налоговых отношений закреплены в ч. 1 Налоговом кодексе РФ<sup>33</sup>. Кроме того, для реализации функций, возложенных на органы внутренних дел, в Федеральном законе от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ». После упразднения федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления был создан Департамент экономической безопасности МВД России (ДЭБ МВД России) и непосредственно подчиненные ему оперативно-розыскные бюро ДЭБ МВД России по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями. Предварительное следствие по делам о налоговых преступлениях отнесено к подследственности органам предварительного следствия системы МВД России. Таким образом, обоюдная заинтересованность во взаимодействии налоговых органов и органов внутренних дел определена нормами федеральных законов.

Основными направлениями взаимодействия, осуществляемого в рамках Соглашения о взаимодействии Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (приказ МНС РФ и МВД России от 22 января 2004 г. № 77/АС-3-06/36 «Об объявлении Соглашения о взаимодействии МВД России и МНС России»), являются:

---

<sup>32</sup> См.: Милякина Е.В. Проблемы организации взаимодействия в борьбе с налоговыми преступлениями в условиях изменений правового регулирования деятельности правоохранительных и контролирующих органов // Актуальные проблемы противодействия криминальным угрозам в сфере налогообложения: Материалы круглого стола. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 48.

<sup>33</sup> См.: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 27 июля 2006 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

выявление и пресечение противоправной деятельности организаций и физических лиц, уклоняющихся от налогообложения, в том числе осуществляющих незаконное предпринимательство;

выявление и пресечение нарушений законодательства о налогах и сборах, законодательства о валютном регулировании и валютном контроле, законодательства о государственной регистрации юридических лиц, законодательства о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, а также правонарушений в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной и табачной продукции;

предотвращение неправомерного возмещения из федерального бюджета сумм налога на добавленную стоимость;

выявление кредитных организаций, имеющих картотеку неоплаченных платежных документов клиентов по перечислению денежных средств в бюджеты всех уровней из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах.

В Соглашении предусмотрены порядок и формы взаимодействия сторон. В частности, в указанном Соглашении стороны в пределах установленной компетенции осуществляют взаимодействие на всех уровнях в следующих основных формах:

планирование и проведение как совместно, так и самостоятельно по запросам одной из сторон мероприятий, направленных на обеспечение полноты поступления налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации и предотвращение нарушений законодательства Российской Федерации;

взаимный информационный обмен сведениями, представляющими интерес для сторон и непосредственно связанными с выполнением задач и функций, возложенных на них законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

совместные экспертизы и консультации по вопросам разработки нормативных правовых актов;

обмен опытом в целях повышения квалификации кадров, в том числе путем проведения совместных семинаров (конференций) и стажировок;

проведение совместных исследований проблем, связанных с выявлением, предупреждением и пресечением налоговых правонарушений и преступлений в сфере экономической деятельности.

Однако перечисленных возможностей налоговых органов недостаточно для реализации полномочий ОВД по борьбе с налоговыми преступлениями.

Дело в том, что при проверке заявления, сообщения о налоговом преступлении возникает потребность в привлечении сведущих лиц, которые обладают специальными познаниями в области бухгалтерского учета, экономического анализа, налогового права, компьютерной техники и программного обеспечения. В связи с этим используются полномочия Государственного учреждения «Федеральный центр судебных экспертиз при Министерстве юстиции РФ», выполняющего следующие виды экспертиз<sup>34</sup>.

1. *Бухгалтерская экспертиза*: исследование записей бухгалтерского учета с целью установления наличия или отсутствия в них искаженных данных.

2. *Финансово-экономическая экспертиза*: исследование показателей финансового состояния и финансово-экономической деятельности хозяйствующего субъекта; исследование признаков и способов искажения данных о финансовых показателях, влияющих на финансовый результат и расчеты по обязательствам хозяйствующего субъекта; исследование расчета долевого участия учредителей (акционеров) в имуществе и распределяемой прибыли хозяйствующего субъекта; исследование признаков и способов искажения данных о финансовых показателях, характеризующих платежеспособность, кредитоспособность, использование и возвратность кредитов хозяйствующего субъекта; исследование показателей, характеризующих формирование размера (величины) оплаты труда с целью установления отклонений от действующих норм.

В последние годы с ростом автоматизации бухгалтерского учета чрезвычайно востребованными стали специальные знания в области компьютерной техники и программирования. Материалы, находящиеся в распоряжении сотрудников ОВДТ, часто изначально имеют цифровую форму. Информация размещена либо на дискете, либо на жестком диске системного блока, изъятого в ходе проведения ОРМ компьютера. Для того чтобы не уничтожить имеющиеся материалы и преобразовать их в доступную для изучения и анализа бумажную форму, часто требуется помощь сведущего лица. Такой специалист

<sup>34</sup> См.: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14 мая 2003 г. № 114.

способен избежать возможных программных ловушек, способных скрыть информацию от несанкционированного доступа или уничтожить ее вовсе. Специалисты в области компьютерных технологий, состоящие на службе в подразделениях ФСО России, могут оказывать помощь в восстановлении уничтоженных массивов информации с магнитоносителей или компьютерных блоков памяти.

С привлечением специалистов драфт-сюрвейеров ОВДТ осуществляются проверки выполнения судами генеральных соглашений по перевозке грузов.

В последние годы предприняты серьезные шаги в работе по налаживанию эффективной системы взаимодействия и координации деятельности по противодействию криминализации экономики морского транспорта государственных контролирующих и правоохранительных органов.

В настоящее время ОРБ № 11 совместно с ДОПТ МВД России в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкова от 11 октября 2005 г. № МФ-П9-45пр в ноябре-декабре 2005 г. были созданы и функционируют при руководителях администраций прибрежных регионов координационные центры, которые возглавили ответственные руководители правительств и администраций субъектов федераций.

В состав указанных координационных центров, помимо сотрудников ОРЧ и УВД на транспорте, вошли представители МВД, ГУВД, УВД, УФСБ по субъектам Федерации, а также региональных управлений Россельхознадзора и Росприроднадзора.

При этом ОРБ № 11 совместно с ДОПТ МВД России выполняют организационную функцию на уровне федеральных ведомств по координации их деятельности и выработке основных направлений работы.

Совместно с ФТС России (в рамках совместно плана по противодействию незаконной транспортировке контрабандных и фальсифицированных товаров) Россельхознадзором (в рамках совместного Соглашения о сотрудничестве в сфере противодействия незаконному обороту водных биоресурсов, в составе координационных комиссий при главах администраций прибрежных регионов), Роспотребнадзором (в рамках совместного плана по противодействию обороту фальсифицированной продукции, в том числе представляющей угрозу для жизни и здоровья граждан), территориальными ОВД (в рамках совместных планов по декриминализации морских и речных

портов, по линии противодействия незаконному обороту водных биоресурсов) организовано проведение мероприятий по противодействию незаконной транспортировке браконьерски добытых водных биоресурсов.

В портах созданы межведомственные оперативные группы по борьбе с незаконным оборотом биоресурсов и контролю за внешне-торговыми операциями с продукцией рыбного промысла, примером успешной деятельности которых в 2006 г. может служить уголовное дело Дальневосточного УВДТ по ст. 188 УК РФ, возбужденное по материалам проверки совместно с УФСБ 8 августа 2006 г. в отношении капитана судна ПТР-0075, который пытался незаконно вывезти 10 т браконьерски выловленного серого морского ежа на сумму более 1 млн руб.

Активное взаимодействие с таможенными органами, а также представителями Россельхознадзора и Росприроднадзора при проведении проверок внешнеэкономической деятельности и сделок компаний, связанных с водными биоресурсами и продуктами их переработки, позволяет выявлять значительное количество нарушений и пресекать попытки контрабандного вывоза браконьерски добытых водных биоресурсов.

Отдельно следует коснуться роли ОРБ № 11 во взаимодействии с Росфинмониторингом при организации деятельности подчиненных подразделений ОРЧ в морских портах с целью отработки возможных фактов легализации денежных средств, полученных в результате совершения преступлений в сфере экономики объектов морского транспорта.

В связи с этим представляет интерес опыт ОРБ № 11 по оказанию практической помощи Азово-Черноморскому УВДТ по выявлению фактов легализации преступных доходов при оперативном сопровождении уголовных дел во взаимодействии с Росфинмониторингом.

По совместным материалам ОРБ № 11 и Азово-Черноморского УВДТ было возбуждено уголовное дело № 2214404 по ч. 4 ст. 160 УК РФ в отношении генерального директора ОАО «Черномортранснефть», который путем неправомерного использования своих полномочий передал в долгосрочную аренду по заниженным (минимальным) ставкам земельный участок площадью более 400 м<sup>2</sup> на территории базы отдыха «Нефтянник», расположенный в урочище Сухая щель, с домом отдыха общей площадью более 200 м<sup>2</sup>, в ре-

зультате чего ОАО «Черномортранснефть» был причинен ущерб на сумму более 3,4 млн руб.

В связи с наличием сведений оперативного характера о причастности данных компаний к хищению денежных средств и, возможно, их последующей легализации ОРБ № 11 совместно с Росфинмониторингом была проведена проверка в отношении фигурантов с целью выявления фактов легализации ими преступных доходов и информации о сделках, подпадающих под действие Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

На основании проведенной проверки были установлены факты легализации через подставные фирмы фигурантом, его родственниками и доверенными лицами денежных средств, полученных в результате совершения преступления. В связи с этим 10 октября 2006 г. были дополнительно возбуждены уголовные дела по ч. 4 ст. 159, ч. 3 ст. 174-1 УК РФ, а 25 октября 2006 г. фигурантам были предъявлены обвинения по ч. 4 ст. 159, ч. 4 ст. 160, ч. 3 ст. 174-1 УК РФ.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Негативные тенденции, сложившиеся на современном этапе экономического развития и правового регулирования морского транспорта, спровоцировали формирование комплекса условий, которые в свою очередь негативно отразились на результатах его финансово-экономической деятельности и наложили отпечаток на ситуацию в морских портах страны. Нейтрализация таких негативных тенденций предполагает формирование и реализацию государственной политики, направленной на обеспечение возрастающих объемов внешнеторговой деятельности и укрепления в роли России в мировых хозяйственных связях с учетом преимуществ географического положения страны.

Проведенный авторами анализ факторов, **определяющих современное состояние морского транспорта, позволяет выделить основные виды угроз обеспечения экономической безопасности в сфере морского транспорта:**

- нарушения единой системы судоходства;
- бесконтрольная демонополизация и приватизация объектов морского транспорта, причинившая ущерб государственным интересам;
- вывод морских судов из сферы государственного контроля;
- утрата конкурентоспособности отечественными объектами транспортной инфраструктуры;
- неправомерное завладение денежными средствами и материальными ценностями, инвестируемыми государством в развитие морского транспорта;
- отсутствие контроля со стороны уполномоченных органов за использованием ресурсов флота и доходами, получаемыми в результате хозяйственной деятельности;
- несоответствие мер налогового, таможенного и валютного контроля государственным интересам;
- нецелевое использование бюджетных средств и нарушения финансовой дисциплины;

криминализация сферы морских перевозок и деятельности объектов портового хозяйства.

Представляется, что в сложившейся обстановке декриминализация сферы морского транспорта должна быть одним из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов, обеспечивающих безопасность транспортного комплекса страны. Прежде всего эта задача должна быть возложена на органы прокуратуры, внутренних дел, таможенные и налоговые органы, функционирующими во взаимодействии с другими заинтересованными структурами.

Совершение правонарушений происходит в условиях большой протяженности морских таможенных (государственных) границ, а также большого количества портов, в которых отсутствуют пограничные и таможенные администрации, при наличии незначительных сил и средств таможенных органов, не достаточных для установления полного контроля за данными объектами. Такое положение дел обуславливает постановку задачи наращивания либо перераспределения сил и средств таможенных и иных правоохранительных органов в целях организации противодействия нарушениям таможенных правил, совершаемым в морских пространствах.

Для достижения требуемого уровня государственного контроля на морском транспорте, усиления борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности необходимы:

- разработка комплексных подходов к организации выявления и пресечения экономических преступлений;
- совершенствование взаимодействия ОВДТ с территориальными органами внутренних дел, а также органами управления и хозяйствующими субъектами, занятыми в сфере деятельности объектов морского транспорта.

Для того чтобы взять под контроль сложившуюся ситуацию и обеспечить декриминализацию морских портов, ОВДТ следует продолжить во взаимодействии с подразделениями по борьбе с налоговыми преступлениями территориальных ОВД оздоровление экономики на объектах морского транспорта. При этом приоритетными направлениями являются:

восстановление механизма государственного контроля над производственной деятельностью портов путем устранения не-

*Νομίμας οὐ εἰς ὁδοὶ ἀρεῆς, εἰς γὰρ αἰετὸν, οὐκ ἐβέη  
 ἐ μὴ ἀνδραγαθίαι ἐἶσι ὁδοὶ ἀρεῆς, ἐν τῷ ἐπιπέδῳ τῆς ἰσοσταθίας ἐ ἀνὸς οὐδὲν ἐβέη  
 ἀεὶ τὰ αὐτὰ ἀ-ἀνὸς ἐ-ἀνὸς ἀνὸς ἀνὸς ἀνὸς  
 τὰ τὰ αὐτὰ ἀνὸς τὸν ἀνὸς ἀνὸς τὸν ἀνὸς*

гативных последствий приватизации, а также пресечение злоупотреблений, связанных с арендой федерального имущества;

декриминализация внешнеэкономической деятельности морских портов, пресечение незаконных экспортно-импортных операций, возвращение валютных средств из-за рубежа;

обеспечение интересов государства при использовании кредитов, бюджетных и инвестиционных средств, возврат федерального имущества из чужого незаконного владения;

пресечение деятельности, вытеснение организованных групп и преступных сообществ из экономической инфраструктуры морских портов, нейтрализация деятельности лидеров и авторитетов преступной среды, контролирующей теневые и легальные сферы;

выявление и пресечение фактов коррупции, злоупотреблений должностных лиц и превышения ими полномочий;

пресечение злоупотреблений при строительстве и реконструкции морских портов, гидротехнических сооружений.

№ № п/п	Субъекты информации	Основные задачи и функции, осуществление которых может быть использовано при взаимодействии	Содержание информации, находящейся у взаимодействующих субъектов, необходимой для выявления и раскрытия преступлений
1	2	3	4
1	<b>Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот)</b>	Федеральное агентство морского и речного транспорта осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности: проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Агентства; осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству; осуществляет: оформление и выдачу паспортов моряка (удостоверений личности моряка членам экипажей морских судов и судов смешанного река-мореплавания в случаях, установленных законодательством Российской Федерации; выдачу заключений по вопросам привлечения иностранных работников для работы в составе экипажей российских морских судов (за исключением судов рыболовецкого флота), плавающих под государственным флагом Российской Федерации	Сведения, отражающие правомерность использования федерального имущества портовой инфраструктуры унитарными предприятиями, целевой характер использования бюджетных средств, правомерность перемещения через границу лиц, соблюдение миграционного законодательства

2	<b>Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество)</b>	<p>Полномочия в данной сфере деятельности: проводит в установленном порядке конкурсы и заключает договоры об организации торгов (конкурсов, аукционов), государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения нужд Агентства; осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной пунктом настоящего Положения сфере деятельности; осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, акций (долей акционерных – хозяйственных – обществ) и иного имущества, в том числе составляющего государственную казну Российской Федерации, а также полномочия собственника по передаче федерального имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждению федерального имущества; осуществляет в установленном порядке учет федерального имущества, ведение реестра федерального имущества и выдачу выписок из указанного реестра; осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности и в государственной собственности (до разграничения государственной собственности на землю), а также иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или в оперативном управлении феде-</p>	<p>Сведения, отражающие правомерность использования федерального имущества; сведения о возможных злоупотреблениях при передаче федерального имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества; информация о движении в рамках реестра федерального имущества и выдачу выписок из указанного реестра; сведения об использовании по назначению и сохранности земельных участков, находя-</p>
---	--	--	---

		<p>ральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, а также переданного в установленном порядке иным лицам, и при выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности; проводит в пределах своей компетенции проверку использования имущества, находящегося в федеральной собственности, назначает и проводит документальные и иные проверки, в том числе организует проведение ревизий и принимает решение о проведении аудиторских проверок федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, в том числе включенных в прогнозный план (программу приватизации федерального имущества, а также иных юридических лиц по эффективному использованию и сохранности федерального имущества); организует оценку имущества в целях осуществления имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации, определяет условия договоров о проведении оценки федерального имущества; осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых и научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства; приобретает в установленном порядке имущество в федеральную собственность, осуществляет передачу имущества, находящегося в федеральной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность; принимает в федеральную собственность имущество, созданное за счет средств федерального бюджета, в том числе в рамках федеральной адресной инвестиционной программы, и предоставляет в установленном порядке земельные участки, находящиеся в государственной собственности; осуществляет в установленном порядке в отношении федеральных государственных унитарных предприятий:</p>	<p>щихся в федеральной собственности и в государственной собственности</p>
--	--	--	--

		<p>согласование сделок с недвижимым имуществом;</p> <p>согласование решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях, а также заключения договора простого товарищества;</p> <p>согласование распоряжения вкладом (долей в уставном (складочном капитале хозяйственных обществ или товариществ, а также принадлежащими предприятию акциями);</p> <p>утверждение аудитора и определение размера оплаты его услуг; назначает на должность руководителя федерального государственного унитарного предприятия и федерального государственного учреждения, подведомственных Агентству, заключает, изменяет и прекращает в установленном порядке трудовой договор с ними, утверждает их уставы (за исключением федеральных казенных предприятий и программы деятельности; принимает решения о реорганизации федеральных государственных унитарных предприятий в форме слияния и присоединения, а также их ликвидации; утверждает при реорганизации и ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий передаточный акт или разделительный баланс, а также ликвидационный баланс предприятия; выступает от имени Российской Федерации при государственной регистрации права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество, составляющее государственную казну Российской Федерации, и сделок с ним, а также права собственности Российской Федерации на земельные участки, которое признается (возникает) в соответствии с федеральными законами;</p> <p>Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право: организовывать и проводить в установленном порядке проверки эффективного использования и обеспечения сохранности федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями</p>	
--	--	--	--

3	<b>Федеральная служба государственной статистики (Росстат)</b>	Представляет в установленном порядке официальную статистическую информацию Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, иным органам государственной власти, органам местного самоуправления, средствам массовой информации, организациям и гражданам, а также международным организациям	Статистическая информация об объемах перемещенных грузов и оказанных транспортных услуг, отражающая финансовую хозяйственную деятельность субъектов предпринимательства на морском транспорте
4	<b>Федеральная служба по тарифам (ФСТ России)</b>	Осуществляет полномочия по определению цен, тарифов и контролю в установленной сфере деятельности (цены на услуги ледокольного флота на трассах Северного морского пути)	Сведения о проверках обоснованности тарифов на трассах Северного морского пути
5	<b>Федеральное агентство по туризму (Ростуризм)</b>	Осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках	Сведения о соблюдении законности при оказании туристических услуг по морским круизам в Арктику на ледокольных судах
6	<b>Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент)</b>	Осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности: осуществляет регистрацию договоров о предоставлении права на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, знаки обслуживания, охраняемые программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем, а также договоров коммерческой концессии на использование объектов интеллектуальной собственности, охраняемых в соответствии с патентным законодательством Российской Федерации;	Заключения по правомерности отнесения объектов внешнеэкономических сделок к интеллектуальной стоимости, что исполь-

		имеет право: заказывать проведение необходимых расследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности; пресекать факты нарушения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, а также применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности; создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии, в установленной сфере деятельности;	зуется в ходе документирования мошеннических действий по возмещению экспортного НДС; контрабанды, совершаемой путем не сбалансированного по цене бартера; законспирированного вывоза капитала
7	<b>Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России)</b>	Осуществляет следующие полномочия: осуществляет оперативно-розыскную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации; организует и осуществляет розыск лиц, которые обвиняются или подозреваются в совершении преступлений, отнесенных в соответствии с законодательством Российской Федерации к подследственности органов наркоконтроля, и скрылись от органов предварительного расследования или суда либо местонахождение которых неизвестно; производит дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, отнесенных законодательством Российской Федерации к подследственности органов наркоконтроля; осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях; осуществляет контроль деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в пределах своей компетенции – в области оборота сильнодействующих веществ; осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование деятельности в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ и выдачу необходимых разрешений	Информация о участии разрабатываемых лиц к незаконному обороту наркотиков

8	<b>Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)</b>	Осуществляет следующие полномочия: осуществляет надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка; имеет право: организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, в том числе научных исследований по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности	Информация о фактах нарушения требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения при организации питания членов команды судов
9	<b>Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация)</b>	Осуществляет государственную регистрацию прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним в случаях и порядке, установленных законодательством Российской Федерации; обеспечивает соблюдение правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также создание и функционирование системы ведения указанного реестра в электронном виде; принимает в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, решение о государственной регистрации общественных объединений, отделений иностранных некоммерческих неправительственных объединений, иных юридических лиц; организует выдачу лицензий на право нотариальной деятельности; удостоверяет подлинность подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов, представляемых физическими и юридическими лицами в компетентные органы иностранных государств; осуществляет в установленном порядке контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей	Сведения о полномочиях нотариусов, оформлявших документы на передачу прав собственности на суда, а также сведения из Единого государственного реестра о владении имуществом

10	<b>Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор)</b>	Осуществляет контроль и надзор за: соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства, в том числе путем проведения проверок их деятельности на местах; выполнением иными юридическими и физическими лицами требований страхового законодательства в пределах компетенции Службы; предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации; достоверностью представляемой субъектами страхового дела отчетности; обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности в части формирования страховых резервов, состава и структуры активов, принимаемых для покрытия страховых резервов, квот на перестрахование, нормативного соотношения собственных средств страховщика и принятых обязательств; составом и структурой активов, принимаемых для покрытия собственных средств страховщика; выдачей страховщиками банковских гарантий; соблюдением страховыми организациями требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, относящейся к компетенции Службы	Информация о правомерности деятельности страховщиков, задействованных в схемах уклонения от уплаты налогов, вывоза капитала за рубеж, мошенничестве при обязательном страховании
11	<b>Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)</b>	Полномочия в установленной сфере деятельности: проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд, в том числе для обеспечения нужд Агентства; осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной пунктом настоящего Положения сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству	Сведения о правомерности землеотвода под строительство объектов на территории порта

12	<b>Федеральное казначейство (Казначейство России)</b>	Осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе; осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета; осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств; имеет право: применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений	Информация для документирования хищений, соучастия в мошенничестве, использования служебного положения и нецелевого использования денежных средств, выделенных для модернизации флота
13	<b>Федеральная миграционная служба (ФМС России)</b>	Осуществляет следующие полномочия: осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль и надзор: за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; за соблюдением иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства; за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;	Сведения о нарушениях миграционного законодательства владельцами судов

	<p>выдает в установленном порядке разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;</p> <p>организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации:</p> <p>выдачу виз иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию;</p> <p>определение наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих в Российской Федерации;</p> <p>выдачу и замену гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность;</p> <p>регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих в Российской Федерации;</p> <p>оформление и выдачу паспортов и иных документов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;</p> <p>учет выданных паспортов гражданина Российской Федерации;</p> <p>оформление приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведение учета оформляющих приглашения юридических лиц;</p> <p>реализацию мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;</p> <p>проставление отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства;</p> <p>проведение государственной дактилоскопической регистрации;</p> <p>производство по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции</p>	
--	--	--

14	<p><b>Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)</b></p>	<p>Осуществляет сбор, обработку и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации; осуществляет проверку в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма полученной информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, в том числе получает необходимые разъяснения по представленной информации; выявляет признаки, свидетельствующие о том, что операция (сделка) с денежными средствами или иным имуществом связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма; осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма контроль за операциями (сделками) с денежными средствами или иным имуществом; взаимодействует в установленном порядке и в пределах установленной сферы деятельности с органами государственной власти, организациями, должностными лицами и гражданами иностранных государств как в Российской Федерации, так и за рубежом; направляет информацию в правоохранительные органы при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция (сделка) связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, а также представляет соответствующую информацию по запросам правоохранительных органов в соответствии с федеральными законами; создает единую информационную систему в установленной сфере деятельности; формирует и ведет федеральную базу данных, а также обеспечивает методологическое единство и согласованное функционирование информационных систем в установленной сфере деятельности</p>	<p>Сведения о выявленных совершаемых на объектах морского транспорта противоправных финансовых операциях, направленных на отмывание доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма.</p>
----	--	--	--

15	<b>Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России)</b>	<p>Регистрирует: выпуски (дополнительные выпуски) эмиссионных ценных бумаг и отчеты об итогах выпуска ценных бумаг, а также проспекты ценных бумаг (за исключением государственных и муниципальных ценных бумаг); осуществляет лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, проводит проверки: эмитентов, акционерных инвестиционных фондов, субъектов отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, субъектов отношений по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, ипотечных агентов, управляющих ипотечным покрытием и специализированных депозитариев ипотечного покрытия; профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, а также их саморегулируемых организаций; запрещает или ограничивает на срок до шести месяцев проведение профессиональным участником отдельных операций на рынке ценных бумаг; обобщает практику применения законодательства в установленной сфере деятельности;</p> <p>имеет право: пресекать нарушение законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, а также применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими лицами и гражданами обязательных требований по вопросам, отнесенным к компетенции Службы</p>	<p>Информация, полученная на основе проверки законности деятельности реестродержателя при документировании действий рейдеров, выявления недобросовестной эмиссии и мошенничества.</p>
----	--	---	---

16	<b>Федеральная служба безопасности (ФСБ России)</b>	<p>Организует в пределах своих полномочий оперативно-розыскную деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, борьба с которыми отнесена к ведению органов федеральной службы безопасности; определяет порядок осуществления органами федеральной службы безопасности внедрения в преступные группы и других оперативно-розыскных мероприятий;</p> <p>разрабатывает во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти меры по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, по противодействию экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;</p> <p>проводит криминалистические и другие экспертизы и исследования.</p> <p>Пограничные органы и пограничные войска, входящие в состав федеральной службы безопасности Российской Федерации совместно с федеральными органами исполнительной власти организует и обеспечивает в пределах своих полномочий защиту Государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных водоемах, в пунктах пропуска через Государственную границу, разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятельность, а также пропуск через Государственную границу</p>	<p>Информация, полученная на основе документирования лжеэкспорта, перехвата конфиденциальной информации, передаваемой с использованием нелегальных технических средств, использования возможностей подразделений вестиверской разведывательной деятельности в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в целях КТКС передаваемых сообщений из банков о движении средств по счетам</p>
----	---	---	--

		лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; Пропуск лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу включает осуществление пограничного контроля (проверку оснований для пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, досмотр транспортных средств, грузов и товаров в целях обнаружения и задержания нарушителей правил пересечения Государственной границы, перемещаемых грузов, товаров и животных, которые запрещены законодательством Российской Федерации к ввозу в Российскую Федерацию или вывозу из Российской Федерации), а при необходимости также таможенного, иммиграционного, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного, транспортного и других видов контроля. Выявляет на территории Российской Федерации радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, используемых в противоправных целях; перехватывает передачи и пресекает работу на территории Российской Федерации средств радиосвязи и других передающих радиоэлектронных средств, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации; осуществляет регистрацию и централизованный учет радиоданных и радиоизлучений передающих радиоэлектронных средств. Основными направлениями деятельности федеральных органов правительственной связи и информации являются организация и ведение внешней разведывательной деятельности в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов	
17	<b>Служба внешней разведки (СВР России)</b>	Разведывательная деятельность в пределах своих полномочий осуществляется Службой внешней разведки Российской Федерации – в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах	Информация о перемещении разрабатываемых лиц за рубежом

18	<b>Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)</b>	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор: за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж валютного законодательства Российской Федерации) требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений; за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций; за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре; осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на Службу функций; осуществляет в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации; В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности Федеральная служба финансово-бюджетного надзора имеет право: проверять в организациях, получающих средства федерального бюджета, средства государственных внебюджетных фондов, в организациях, использующих	Информация о нарушении субъектами предпринимательской деятельности на объектах морского транспорта валютного, бюджетного законодательства
----	---	--	---

		материальные ценности, находящиеся в федеральной собственности, в организациях - получателях финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций денежные документы, регистры бухгалтерского учета, отчеты, планы, сметы и иные документы, фактическое наличие, сохранность и правильность использования денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей, а также получать необходимые письменные объяснения должностных, материально ответственных и иных лиц, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и проверок, и заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольных и надзорных мероприятий; проводить в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличение записей, документов и данных с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации (встречная проверка); направлять в проверенные организации, их вышестоящие органы обязательные для рассмотрения представления или обязательные к исполнению предписания по устранению выявленных нарушений;	
19	<b>Министерство транспорта и связи (Минтранс России)</b>	Министерство транспорта Российской Федерации в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом	Информация о рефлангировании судов, регистрации бербоут-чартера

20	<b>Федеральная налоговая служба (ФНС России)</b>	Осуществляет контроль и надзор за: соблюдением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей; представлением деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; выделением и использованием квот на закупку этилового спирта, произведенного из пищевого и непищевого сырья; фактическими объемами производства и реализации этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями; соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения; полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей; проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей; выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на: производство, хранение и оборот этилового спирта, спиртосодержащей продукции, производство, розлив, хранение, закупку и оптовую реализацию алкогольной продукции; производство и поставку спиртосодержащей непищевой продукции; производство табачных изделий; учреждение акцизных складов; осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных	Информация о нарушении субъектами предпринимательской деятельности на объектах морского транспорта налогового законодательства и законодательства, регулирующего оборот спиртосодержащей продукции, использования контроля-кассовой техники, перемещения денежных средств по банковским счетам, в том числе валютным. Сведения на основе документирования неправомерного возмещения НДС
----	--	--	---

		<p>бумаг, а также торговли указанной продукцией; проведение всероссийских лотерей; осуществляет государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских хозяйств); установку и пломбирование контрольных спиртоизмеряющих приборов на предприятиях и в организациях по производству этилового спирта из сырья всех видов; регистрирует в установленном порядке: договоры коммерческой концессии; контрольно-кассовую технику, используемую организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации; ведет в установленном порядке: учет всех налогоплательщиков; государственный сводный реестр выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство, хранение и оптовую реализацию этилового спирта и алкогольной продукции; сводный государственный реестр выданных лицензий, лицензий, действие которых приостановлено, и аннулированных лицензий на производство, хранение и поставку спиртосодержащей пищевой продукции; реестр лицензий на производство табачных изделий; реестры разрешений на учреждение акцизных складов, в том числе сводный реестр разрешений; Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и Единый государственный реестр налогоплательщиков</p>	
21	<b>Счетная палата РФ</b>	<p>Занимается организацией и осуществлением контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов</p>	<p>Информация о проверках деятельности морских пароходств по исполнению бюджета</p>

22	<b>Федеральная таможенная служба (ФТС России)</b>	<p>Обеспечивает соблюдение установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации; осуществляет обеспечение единообразного применения таможенными органами таможенного законодательства Российской Федерации; осуществляет таможенное оформление и таможенный контроль; осуществляет: ведение реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела; ведение реестра банков и иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных платежей; ведение таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности; аннулирование квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению; выдачу лицензий на учреждение свободного склада; ведет таможенную статистику внешней торговли и специальную таможенную статистику; информирует и консультирует на безвозмездной основе по вопросам таможенного дела участников внешнеэкономической деятельности; осуществляет в пределах своей компетенции валютный контроль операций, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации; осуществляет производство по делам об административных правонарушениях и рассмотрение таких дел в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях; осуществляет дознание и производство неотложных следственных действий в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскную деятельность</p>	<p>Сведения об участниках ВЭД, экспортных и импортных товаров, таможенных перевозчиков и брокерах, наиболее характерных правонарушениях, нарушениях в области таможенного дела, нарушении прав лиц, осуществляющих таможенные платежи и скрывшихся от таможенных органов, неоднократно перевозящих валюту в крупных размерах, транспортных средствах и др. Сведения на основе документирования правонарушений экспортного НДС</p>
----	---	--	---

**ГЛАВА I**

<i>Предисловие</i> .....	3
<b>Глава I. Состояние экономико-правового и организационного обеспечения государственных интересов в сфере функционирования объектов морского транспорта</b> .....	6
§ 1. Проблема обеспечения экономической безопасности и защиты государственных интересов в сфере морского транспорта.....	6
§ 2. Экономико-географический потенциал морского транспортного комплекса.....	18
§ 3. Оценка состояния правового регулирования предпринимательской деятельности, осуществляемой на объектах морского транспортного комплекса.....	48
3.1. Правовой статус морских судов как объектов правового регулирования.....	49
3.2. Правовой статус субъектов, реализующих полномочия на объектах морского транспорта.....	79
§ 4. Эффективность мер государственного регулирования и государственного надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов на объектах морского транспорта.....	84
<b>Глава II. Обеспечение органами внутренних дел защиты государственных интересов в сфере функционирования объектов морского транспорта</b> .....	123
§ 1. Направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности в сфере функционирования объектов морского транспорта.....	123
§ 2. Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению государственных интересов в сфере функционирования объектов морского транспорта.....	141
§ 3. Взаимодействие подразделений БЭП с правоохранительными и контролирующими органами в сфере борьбы с преступлениями, совершаемыми на объектах морского транспорта.....	173
<b>Заключение</b> .....	185
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b> .....	188

**Елена Викторовна Милякина  
Андрей Алексеевич Росса**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ  
В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ МОРСКОГО ТРАНСПОРТА  
И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИХ ЗАЩИТЫ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

*Монография*

Редактор *Н. Б. Горбачев*  
Корректор *А. А. Буравская*  
Технический редактор *И. В. Сыщиков*  
Компьютерная верстка *Г. В. Корнеевой*

Подписано в печать 14.06.07	Тираж 200 экз.
Формат 60x84 1/16 Печ. л. 13,0 Уч.-изд. л. 11,89	Заказ №
	Цена договорная

Издатель: ВНИИ МВД России  
123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25

УОП РИО ВНИИ МВД России

**Е. В. МИЛЯКИНА, А. А. РОССА**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ  
В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
ОБЪЕКТОВ МОРСКОГО ТРАНСПОРТА  
И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИХ ЗАЩИТЫ  
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**



**МОСКВА 2007**