

НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ВНУТРЕННЕМ ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ

© 2016 г. Инна Викторовна Панова¹
Мария Владимировна Шустова²

В статье рассматриваются актуальные проблемы нормативного правового регулирования безопасности на внутреннем водном транспорте. В правовом регулировании данного вопроса существуют пробелы в законодательстве, поэтому исследование происходящих процессов в сфере деятельности водного транспорта обуславливает необходимость надлежащего изучения общественных отношений, складывающихся в процессе административно-правового обеспечения общественной безопасности на водном транспорте.

The article considers the problems of normative legal regulation of the security of inland water transport. In the legal regulation of this issue there are gaps in the legislation, so the study of the processes in the sphere of water transport necessitates the proper study of social relations in the process of administrative and legal ensuring of public safety on water transport.

Ключевые слова: административная ответственность, безопасность, внутренний транспорт, водный транспорт, КоАП РФ, нормотворчество, правоприменение, судебная практика.

Key words: administrative responsibility, security, internal transport, water transport, Administrative Code of the Russian Federation, rulemaking, enforcement, court practice.

Возрастает значение правовых норм, регулирующих деятельность человека в границах, которые обеспечивают безопасность транспорта. Совокупность этих норм может явиться фактором, который будет способствовать прогрессу либо регрессу экономической деятельности. Это касается и правовых норм, регулирующих такую сферу экономики, как транспортная деятельность. В России особенностью транспортного законодательства является то, что оно регулирует отношения в указанной сфере по отраслевому принципу, для каждого вида транспорта действует своя самостоятельная система норм (для воздушного транспорта – Воздушный кодекс РФ, для морского – Кодекс торгового мореплавания РФ и т.д.). Система отношений в сфере транспорта в нашей стране регулируется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Транспортные отношения между субъектами Федерации регламентируются на основе межрегиональных соглашений. Кроме того, ряд отношений в транспортной сфере регулируется посредством ведомственных подзаконных актов (различного рода уставов, регламентов). Это разнообразие правовых докумен-

тов в различной степени касается и вопросов обеспечения транспортной безопасности.

Основные направления развития внутреннего водного транспорта, а также цели, задачи и методы административно-правового регулирования безопасности на этом транспорте в условиях развития рыночных отношений и структурного реформирования экономики определены важнейшим документом – Концепцией развития внутреннего водного транспорта РФ³. Концепция определяет следующие основные проблемы внутреннего водного транспорта: состояние важнейших компонентов транспортной инфраструктуры отрасли водных путей и гидротехнических сооружений на них; функционально-возрастная структура и техническое состояние флота как основного средства производства транспортных услуг; финансово-экономическое положение и структура собственности судоходных компаний и портов; степень развития рынков грузовых и пассажирских перевозок.

Правительством Российской Федерации также были приняты два значимых для отрасли документа: Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г., где в качестве одной из наиболее значимых проблем отмечена несбалансированность развития единой транспортной системы России (например, значительное отставание внутреннего водного транспорта и высокие темпы роста автомобилизации)⁴; Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России на 2010–2020 годы»⁵.

¹ Научный руководитель Уральского института экономики, управления и права, научный руководитель Омской юридической академии, главный редактор журнала «Публичное право сегодня», профессор кафедры конституционного и административного права НИУ «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор (E-mail: ipanova@hse.ru).

Inna Panova, scientific director of the Ural Institute of economics, management and law, scientific director of the Omsk law Academy, editor in chief of the journal «Public Law today», professor of Constitutional and Administrative Law, National Research University «Higher school of Economics», Doctor of Law, Professor (E-mail: ipanova@hse.ru).

² Аспирантка кафедры административного права Московского гуманитарно-экономического института.

Mariya Shustova, post-graduate student of the chair of Administrative Law at Moscow humanitarian-economic Institute.

³ См.: Распоряжение Правительства РФ «О Концепции развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации» от 3 июля 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2945.

⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ «О Транспортной стратегии Российской Федерации» от 22 ноября 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 50. Ст. 5977; № 52 (Ч. 2) (поправка).

⁵ См.: постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» от 5 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4895.

Важную роль в обеспечении транспортной безопасности на водном транспорте играет и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)⁶. Нормы о безопасности внутреннего водного транспорта содержатся в Кодексе торгового мореплавания РФ⁷. В России также действует Кодекс внутреннего водного транспорта РФ⁸, который составлялся с учетом исторических традиций речного права. При его подготовке оказались востребованными не только труды советских правоведов, но и исследования, проведенные российскими юристами в до-революционный период. Отношения в области внутреннего водного транспорта представляют собой самостоятельную сферу правового регулирования, правовой формой данных отношений является речное законодательство как отдельная отрасль в системе законодательства Российской Федерации. Ключевое значение в речном законодательстве имеет Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, который в определенном смысле обладает приоритетом перед другими федеральными законами, регулирующими данные отношения.

С конституционной точки зрения кодексы имеют одинаковую юридическую силу с другими федеральными законами. Однако это не исключает приоритета кодексов в регулировании отношений, составляющих их предмет⁹. Совершенно очевидна особая роль, которую выполняет в правовой системе Российской Федерации кодифицированный нормативный правовой акт, осуществляющий комплексное нормативное регулирование тех или иных отношений. Вместе с тем приоритет данного Кодекса перед другими обычными федеральными законами не является безусловным, а ограничен рамками специального предмета регулирования, который определен в ст. 1 Кодекса.

С 23 февраля 2012 г. вступил в действие Технический регламент о безопасности объектов внутреннего водного транспорта, утвержденный постановлением Правительства РФ от 12 августа 2010 г.¹⁰ Технический регламент устанавливает обязательные для применения и исполнения минимально необходимые требования к безопасности объектов технического регулирования, направленные на достижение предусмотренных настоящим Техническим регламентом целей, требования к маркировке и правила ее нанесения, а также правила идентификации объектов регулирования.

Технический регламент применяется в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного или муниципального имущества от опасности, источником которой может стать деятельность внутреннего водного транспорта и связанная с ним инфраструктура, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей объектов регулирования, а также обеспечения энергетической эффективности.

Выполнение требований Технического регламента должно обеспечить: биологическую безопасность; взрывобезопасность; гидрометеорологическую безопасность объектов регулирования; единство измерений; механическую безопасность; пожарную безопасность; термическую безопасность; химическую безопасность; электрическую безопасность

объектов регулирования; электромагнитную совместимость в части обеспечения работы приборов и оборудования, относящихся к объектам регулирования; экологическую безопасность энергетическую и экологическую эффективность объектов регулирования; другие виды безопасности объектов регулирования.

К объектам регулирования Технического регламента относятся:

1) объекты внутреннего водного транспорта, включающие: используемые для целей судоходства самоходные суда с главными двигателями мощностью 55 киловатт и более, несамоходные суда валовой вместимостью 80 регистровых тонн и более, все пассажирские и наливные суда, а также все суда, предназначенные для перевозки опасных грузов; паромные переправы и наплавные мосты на внутренних водных путях; материалы и изделия для судов;

2) процессы проектирования, производства, строительства, монтажа, эксплуатации и утилизации, связанные с объектами внутреннего водного транспорта;

3) объекты инфраструктуры внутреннего водного транспорта, включающие: судовые ходы, обозначенные навигационными знаками судоходной обстановки или иным способом; средства навигационного оборудования; перегрузочные комплексы, пассажирские терминалы, оградительные, берегоукрепительные гидротехнические сооружения портов; причалы и портовые причальные сооружения;

4) процессы проектирования (включая изыскания), строительства, эксплуатации, вывода из эксплуатации и ликвидации, связанные с объектами инфраструктуры внутреннего водного транспорта.

Учитывая роль и перспективы развития транспортной инфраструктуры в экономике нашей страны, назрела необходимость объединения всех документов, регулирующих отношения в сфере транспорта, в единый документ – Транспортный кодекс. В пользу данного предложения говорит тот факт, что в настоящее время все виды транспорта могут функционировать только во взаимодействии друг с другом. Транспортный кодекс должен стать интегрирующим документом, регламентирующим деятельность различных сфер транспорта на различных уровнях: федеральном, межрегиональном, субъектов Федерации, муниципальном и ведомственном. Принятие такого документа позволит улучшить взаимодействие всех элементов транспортной инфраструктуры и более эффективно обеспечить вопросы транспортной безопасности.

Следует отметить, что существуют интересные законопроекты в рассматриваемой нами сфере, направленные на улучшение существующего порядка нормативного правового регулирования.

В соответствии с п. 13 разд. I протокола заседания Правительственной комиссии по транспорту и связи от 23 августа 2011 г. МЧС России подготовлен проект федерального закона “О безопасности судоходства маломерных судов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”, который должен определять правовые основы обеспечения безопасности судоходства маломерных судов во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации.

Цель правового регулирования, устанавливаемого данным проектом:

формирование государственной политики в области судоходства маломерных судов;

⁶ См.: Росс. газ. 2001. 31 дек.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 34. Ст. 4476.

определение правового статуса субъектов общественных отношений в области безопасности судоходства маломерных судов;

разграничение полномочий в сфере государственного регулирования, государственного надзора и контроля в области безопасности судоходства маломерных судов;

установление основных требований по обеспечению безопасности судоходства маломерных судов;

создание условий для формирования и развития береговой инфраструктуры в области обеспечения судоходства маломерных судов;

учёт требований международных норм и использование международного опыта регулирования судоходства маломерных судов;

устранение противоречий в действующих нормативных правовых актах и исключение необоснованных ограничений и требований;

установление единых толкований основных понятий в области безопасности судоходства маломерных судов.

Круг лиц, на которых будет распространяться действие указанного федерального закона: юридические и физические лица, осуществляющие деятельность, связанную с использованием маломерных судов во внутренних водах, внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации.

В целом представляется возможным поддержать данный законопроект, ведь в настоящее время правовое регулирование обеспечения безопасности судоходства маломерных судов в Российской Федерации осуществляется фрагментарно в соответствии с отдельными положениями Кодекса торгового мореплавания РФ, Кодекса внутреннего водного транспорта РФ, Водного кодекса РФ, а также иных федеральных законов.

Необходимо также поддержать поправки в Закон “О транспортной безопасности” на приведение системы обеспечения транспортной безопасности в отношении маломерных судов в соответствии с требованиями Международного кодекса по охране судов и портовых средств.

Проект федерального закона “О внесении изменений в пункт 11 статьи 1 Федерального закона “О транспортной безопасности””¹¹ (далее – законопроект) направлен на приведение системы обеспечения транспортной безопасности в отношении маломерных судов в соответствии с требованиями Международного кодекса по охране судов и портовых средств. Согласно пояснительной записке к законопроекту дипломатическая конференция по охране на море, состоявшаяся в Лондоне в декабре 2002 г., одобрила новые положения Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. (далее – Конвенция СОЛАС-74) и Международного кодекса по охране судов и портовых средств (далее – Кодекс ОСПС). Указанной конференцией принята новая гл. XI-2 Конвенции СОЛАС-74, которая содержит ссылку на Кодекс ОСПС и требует, чтобы суда, компании и портовые средства отвечали соответствующим требованиям ч. А Кодекса ОСПС. Кодекс вступил в силу 1 июля 2004 г. по вступлению в силу гл. XI-2 Конвенции СОЛАС-74. Во исполнение требований Конвенции СОЛАС-74 и Кодекса ОСПС на морском и внутреннем водном транспорте была выстроена система реализации требований гл. XI-2

СОЛАС-74 и Кодекса ОСПС, которая не предусматривала никаких мер в отношении маломерных судов, так как требования Кодекса ОСПС в соответствии с п/п. 3.1.1. ч. А (обязательные требования) этого Кодекса применяются только к морским передвижным буровым установкам, пассажирским судам и грузовым судам валовой вместимостью 500 и более (единиц), совершающим международные рейсы, и не распространяются на суда других типов и назначения. В Российской Федерации требования Федерального закона “О транспортной безопасности” от 9 февраля 2007 г. значительно жестче требований Кодекса ОСПС, однако они не распространяются на прогулочные суда и спортивные парусные суда. Вместе с тем действие указанного Закона из-за отсутствия отсылочной нормы распространено на маломерные суда, имеющие в соответствии с классификацией длину не более 20 м и общее количество людей на борту не более 12 человек. Прогулочное же судно ограничений по размерам не имеет и может иметь на борту не более 18 человек. В определении спортивного парусного судна нет ограничений ни по размерам, ни по количеству людей на борту. В международной практике small craft (маломерное плавсредство) – судно с “длиной корпуса” до 24 м, без ограничения по количеству людей на борту. После внесения изменений Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ в Федеральный закон “О транспортной безопасности” органы государственного контроля в портах начали избирательно требовать от судовладельцев отдельных категорий маломерных судов, используемых в коммерческих целях, выполнения полного объема требований Кодекса ОСПС. Аналогичные требования в связи с неопределенностью применения указанного Закона в отношении маломерных судов могут быть применены и к судовым спасательным средствам, используемым капитанами судов для перевозки пассажиров и грузов в портах.

Таким образом, наметилось существенное противоречие в отношении применения требований вышеуказанных международных и национальных законодательных актов к маломерным судам.

В соответствии с требованиями действующих нормативных правовых актов в области обеспечения транспортной безопасности субъект транспортной инфраструктуры обязан выполнить на маломерном судне целый комплекс организационно-технических мер, в том числе:

обеспечить проведение оценки уязвимости маломерного судна и разработку на ее основе плана обеспечения транспортной безопасности, а также их утверждение в Росморречфлоте;

разработать, утвердить и обеспечить исполнение порядка 20 внутренних организационно-распорядительных документов, направленных на реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности;

назначить лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в субъекте и на маломерных судах, обеспечить их обучение и аттестацию установленным порядком;

образовать штатное подразделение или привлечь на договорной основе аккредитованные установленным порядком подразделения транспортной безопасности, включая группы быстрого реагирования, а также обеспечивать их систематическую подготовку и проверку в аттестующем органе или организации;

организовать пропускной и внутриобъектовый режим на каждом маломерном судне;

выделить и оснастить на каждом маломерном судне помещения для размещения пунктов управления обеспечением транспортной безопасности, обеспечить их круглосуточное

¹¹ См.: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=715839-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=715839-6&02)

функционирование, а также накопление и хранение в электронном виде данных со всех технических средств обеспечения транспортной безопасности;

обеспечить видеонаблюдение за действиями сил обеспечения транспортной безопасности на контрольно-пропускном пункте и пунктах управления обеспечением транспортной безопасности, а также за критическими элементами маломерного судна (рулевая рубка, моторное отделение, пассажирский салон и др.);

разработать и согласовать с классификационным обществом проектную документацию по оснащению маломерного судна инженерно-техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, оснастить маломерное судно вышеуказанными средствами видеонаблюдения, устройствами блокировки несанкционированного проникновения на (в) критические элементы, а также техническими средствами досмотра для выявления предметов и веществ, ограниченных или запрещенных для перемещения в зону транспортной безопасности и на критические элементы судна;

обеспечить защиту инженерно-технических средств обеспечения транспортной безопасности от несанкционированного доступа к элементам управления, обработки и хранения данных.

Перечисленные дополнительные мероприятия по стоимости соизмеримы с существующими эксплуатационными расходами каждого маломерного судна и составят около 4 000 000 руб. единовременного вложения для выполнения вышеперечисленных мероприятий и порядка 20 000 000 руб. ежегодно, что потребует существенного повышения цен (тарифов) на услуги, оказываемые с использованием маломерных судов в морских портах.

Как следует из классификации маломерных судов по назначению, они, как правило, не используются для перевозки грузов повышенной опасности.

Исходя из критериев возможного ущерба в результате совершения актов незаконного вмешательства, и маломерные, и прогулочные, и спортивные парусные суда по возможным людским, материальным и экологическим потерям имеют практически одинаковые характеристики. Международная и национальная статистика свидетельствует о достаточно низком уровне совершения актов незаконного вмешательства в деятельность пассажирских и грузовых судов валовой вместимостью менее 500 и, тем более, маломерных судов, используемых в коммерческих целях. Причины этого очевидны: незначительные людские и экологические потери, материальный ущерб, прогнозируемый политический и общественный резонанс, а также существенные трудности в реализации актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов, на маломерных судах по сравнению с другими видами транспорта (самолеты, поезда, автобусы, троллейбусы и метро).

Практическая реализация требований по обеспечению транспортной безопасности на маломерных судах трудновыполнима и лишена здравого смысла по следующим причинам:

малочисленность экипажа (как правило, один судоводитель, он же рулевой и механик судна), который не имеет воз-

можности выполнять дополнительные функции, связанные с обеспечением транспортной безопасности как во время рейса, так и на берегу;

организационные, технические и финансовые проблемы, связанные с привлечением и размещением на судне дополнительного персонала, круглосуточно выполняющего функции, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности в повседневных условиях и, тем более, наращивания сил и средств обеспечения транспортной безопасности при повышении уровней последней;

технические проблемы, связанные с размещением и/или обеспечением непрерывного (круглосуточного) функционирования инженерно-технических систем (средств) обеспечения транспортной безопасности на маломерных судах (отсутствие необходимых энергетических мощностей);

дисбаланс, связанный с низкой рентабельностью производственной деятельности маломерных судов, используемых в коммерческих целях, по отношению к затратам юридических лиц, в том числе государственных организаций, на обеспечение транспортной безопасности;

существующие противоречия в законодательстве в области транспортной безопасности (в соответствии с требованиями ст. 4 Федерального закона “О транспортной безопасности” субъект транспортной инфраструктуры, перевозчик вправе возлагать на персонал (экипаж) транспортных средств обязанности по обеспечению транспортной безопасности транспортного средства в объеме, не препятствующем исполнению служебных обязанностей персонала, связанных с обеспечением безопасности перевозки) и других законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, касающиеся прав и обязанностей физических лиц (субъекты транспортной инфраструктуры), являющихся собственниками маломерных судов или использующих их на ином законном основании, в том числе катеров, яхт, моторных лодок, гидроциклов и т.д.

Необоснованность внесения изменений Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ в Федеральный закон “О транспортной безопасности”, практика применения указанных изменений, а также существующие противоречия и несоответствия национального законодательства в отношении маломерных судов международным требованиям позволяют говорить о возможном применении введенных норм в коррупционных целях.

Учитывая вышеизложенное, а также актуальность соблюдения принципа интеграции в международные системы безопасности, закрепленного в ст. 3 Федерального закона “О транспортной безопасности”, законопроектом предлагается исключить все типы маломерных судов, в том числе используемых в коммерческих целях, из перечня транспортных средств, попадающих под действие Федерального закона “О транспортной безопасности”.

Таким образом, представляется вполне разумным внести в п. 11 ст. 1 Федерального закона “О транспортной безопасности” от 9 февраля 2007 г. изменения, включив в п/п г) и д) после слов “за исключением” слова “маломерных судов”.