

ВНУТРЕННИЕ ВОДЫ РОССИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

© 2012 г. Владимир Васильевич Гуцуляк¹

Краткая аннотация: в работе раскрывается сущность института внутренних вод России в рамках международного права.

Annotation: the work shows the essence of the institute of internal sea of Russia in the framework of international law.

Ключевые слова: институт внутренних вод России, международное право.

Key words: institute of internal sea of Russia, International law.

Понятие внутренних вод. Согласно ст. 8 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.), участницей которой является и Российская Федерация, воды, расположенные в сторону берега от исходной линии территориального моря, относятся к внутренним водам государства.

Как ни парадоксально, но российское законодательство не содержит понятия внутренних вод. В ст. 67 Конституции РФ лишь сказано, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Федеральный закон “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации” 1998 г. (в ред. от 21 ноября 2011 г.) также не содержит определения внутренних вод, а лишь вводит понятие внутренних морских вод, которые расположены в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации. Внутренние морские воды, как сказано в Законе, являются составной частью территории Российской Федерации. Таким образом, можно заключить, что внутренние морские воды России являются частью ее внутренних вод. Подтверждением справедливости такого заключения являются, в частности, положения ст. 6 Федерального закона “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” 2004 г. (в ред. от 6 декабря 2011 г.), устанавливающей, что “действие законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов распространяется на внутренние воды Российской Федерации, в том числе внутренние морские воды Российской Федерации...”.

С одной стороны, нельзя не согласиться с проф. Г.Г. Ивановым, что “российский закон полностью соответствует Конвенции 1982 г.”², но с другой – было бы, видимо, логичным, если бы законодатель ввел дефиницию той части внутренних вод, которая не относится к внутренним морским водам. Необходимо указать на существенные различия между этими двумя составными частями внутренних вод. На них обращал внимание известный финский ученый и дипломат К. Хакапаа, который предлагал, чтобы термин “inland” употреблялся для обозначения вод в пределах сухопутной территории го-

сударства, а термин “internal” – для соответствующих морских районов³.

В этой связи представляется целесообразным ту часть внутренних вод, которая не относится к внутренним морским водам, именовать внутриконтинентальными водами.

Режим внутренних морских вод РФ. В соответствии со ст. 1 упомянутого выше Федерального закона “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации” 1998 г. (в ред. от 21 ноября 2011 г.) к внутренним морским водам относятся воды портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов; заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морских миль; заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством РФ и публикуется в “Известиях мореплавателям”.

Правовой режим морских портов регулируется законодательством прибрежного государства⁴. Как правило, он получает подробное отражение в специальных сводах правил, которые называются Обязательными постановлениями по порту.

Хотя правовой режим морских портов РФ регламентируется в основном российским законодательством, вместе с тем в этой сфере существует целый ряд международных договоров России. К их числу можно отнести Конвенцию по облегчению международного морского судоходства 1965 г., Международные санитарные правила 1969 г., Международную конвенцию по охране человеческой жизни на море 1974 г., измененную и дополненную в 1978 г. с последующими по-

³ См.: *Накараа К.* Marine Pollution in International Law. Material obligations and jurisdiction. Helsinki, 1981. P. 162.

⁴ См. также: *Колодкин А.А., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В.* Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. С. 29 – 61; *Иванов Г.Г.* Комментарии к Кодексу торгового мореплавания. М., 2005; *Его же.* Правовое регулирование морского судоходства. М., 2001; *Его же.* Правовой режим морских портов. М., 1988; *Барнинова И.И., Хейфец Б.С., Гицу М.А. и др.* Современное морское право и практика его применения. М., 1985.

¹ Аспирант Института государства и права РАН.

² *Иванов Г.Г.* Правовое регулирование морского судоходства в Российской Федерации. М., 2002. С. 168.

правками (СОЛАС-74/78), Международную конвенцию по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ-73/78) и др.

В силу суверенитета над своими внутренними морскими водами Российская Федерация по собственному усмотрению объявляет те или иные порты открытыми для захода иностранных судов.

В объявленные открытыми порты наше государство гарантирует свободный заход всех иностранных торговых судов, независимо от их флага.

Для захода в морские порты России иностранных военных кораблей требуется предварительное разрешение. Во время пребывания в иностранных внутренних морских водах военные корабли пользуются полным иммунитетом от иностранной юрисдикции.

В период пребывания в российском порту иностранные суда полностью подчиняются правопорядку, установленному законодательством России. Указания администрации порта, возглавляемой капитаном порта, являются для судна обязательными. При наличии достаточных к тому оснований Российская Федерация вправе, за исключением изъятий, предусмотренных международными соглашениями, осуществлять свою уголовную, гражданскую и административную юрисдикцию.

В зависимости от объема льгот и привилегий, предоставляемых иностранным судам в российских портах, различают режим наиболее благоприятствуемой нации (*режим наибольшего благоприятствования*), означающий, что судам предоставляется такой же правовой режим, которым пользуются суда любого третьего государства, и *национальный режим*, предусматривающий условия пребывания, которыми пользуются собственные торговые суда.

Заливы с шириной входа не более 24 морских миль. Согласно положениям Конвенции 1982 г. под заливом понимается хорошо очерченное углубление берега, вдающееся в сушу в такой мере (в соотношении к ширине входа в него), что содержит замкнутые суши воды и образует нечто большее, чем простую извилину берега. Углубление не признается, однако, заливом, если площадь его меньше площади полукруга, диаметром которого служит линия, пересекающая вход в это углубление.

Если ширина входа в залив превышает 24 морские мили, то линия указанной длины проводится внутри таким образом, чтобы ей было отграничено возможно большее водное пространство.

Исторические воды, включая “исторические заливы”. Основанием для включения “исторических” вод во внутренние служат три фактора: если, во-первых, над этими водами прибрежное государство осуществляло суверенитет на протяжении длительного времени; во-вторых, эти воды имеют важное и особое экономическое, оборонное и стратегическое значение для данной страны; в-третьих, имеет место молчаливое признание большинства государств⁵. Возможность признания некоторых вод “историческими” содержится в ст. 12 Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне 1958 г., указывающей на “исторически сложившиеся правовые основания”.

Характерным примером “исторического” залива России является залив Петра Великого на Дальнем Востоке.

Принадлежность залива Петра Великого (до линии, соединяющей устье реки Тюмень-Ула с мысом Поворотным) к национальным внутренним водам была подтверждена еще в 1901 г. в Правилах морского рыбного промысла в территориальных водах Приамурского генерал-губернаторства и в соглашениях между Россией и Японией по вопросам рыболовства 1907, 1928 и 1944 гг. Границы внутренних вод СССР в заливе Петра Великого были уточнены в 1957 г. в Постановлении Совета Министров СССР⁶. Согласно указанному Постановлению в специальном сообщении указывалось, что плавание иностранных судов и полеты иностранных самолетов в водах залива Петра Великого и в воздушном пространстве над ним возможны только с разрешения компетентных властей СССР, кроме случаев захода иностранных судов в открытый для международного судоходства порт Находка и выхода из него.

“Историческими” объявлены заливы Бристольский, Форт-оф-Форт, Мори-Ферт, Консепшн, Шало (Великобритания), Гудзонов (Канада), Канкаль (Франция), Гесаликский, Делавэр, Монтерей, Чесапикский, Санта-Моника (США). Ширина входа в некоторые из таких заливов может быть весьма значительной. Так, ширина входа в Бристольский залив достигает 100 миль.

Государство вправе распространять режим внутренних вод и на “исторические” моря. Например, воды Белого моря являются внутренними морскими водами Российской Федерации до линии, соединяющей мысы Канин Нос и Святой Нос, расстояние между которыми составляет 82 морские мили.

Несмотря на то что правовой режим внутренних морских вод как части государственной территории определяется в основном прибрежным государством, как справедливо отмечает проф. А.Л. Колодкин, “частично этот режим регламентируется международным правом”⁷. В последние же десятилетия правовой режим внутренних морских вод претерпевает существенные изменения именно под влиянием норм международного права.

В заключение отметим, что для обозначения совокупности водных путей, используемых для судоходства по внутренним морским водам и территориальному морю РФ, в российском законодательстве применяется термин “морские пути”.

Режим внутриконтинентальных вод. Внутриконтинентальные воды, находящиеся в пределах сухопутной территории государства и отграниченные от внутренних морских вод, являются внутренними в полном смысле этого термина.

Если режим внутренних морских вод, как уже отмечалось ранее, частично регламентирован нормами международного права, то в отношении внутриконтинентальных вод определяющим всецело является законодательство соответствующего государства.

В соответствии с российским законодательством пути, используемые для судоходства во внутриконтинентальных водах, называются внутренними водными путями. Так, со-

⁵ См.: Бекяшев К.А. Международное морское право // В кн.: Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекяшева. М., 2005. С. 612; Гуцуляк В.Н. Международное морское право (публичное и частное). М., 2006. С. 68.

⁶ См.: Колодкин А.Л. Внутренние, или национальные, воды // В кн.: Курс международного права. В 6-ти т. Т. III. М., 1967. С. 132.

⁷ Колодкин А.Л. Внутренние воды // В кн.: Мировой океан и международное право. Правовой режим морских прибрежных пространств / Отв. ред. А.П. Мовчан, А.М. Янков. М., 1987. С. 13.

гласно ст. 3 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ “внутренние водные пути РФ – это естественные или искусственно созданные федеральные пути сообщения, обозначенные навигационными знаками или иным способом и используемые в целях судоходства. Внутренние водные пути и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения находятся в федеральной собственности и используются в целях судоходства любыми юридическими и физическими лицами. Перечень внутренних водных путей утверждается Правительством РФ”.

Россия является не только Великой морской державой, побережье которой омывается тремя океанами и двенадцатью морями (общая протяженность береговой линии составляет свыше 60 тыс. км), но и страной, имеющей самые протяженные в мире внутренние водные пути. Общая протяженность эксплуатируемых внутренних водных путей Российской Федерации составляет 101.6 тыс. км.

Уникальный транспортный путь – это Единая глубоководная система европейской части России, имеющая протяженность 6.5 тыс. км и гарантированную глубину 4 м. В ее состав входят Беломорско-Балтийский канал, канал имени Москвы, Волго-Донской судоходный канал и Волго-Балтийский водный путь, а также реки Волга, Кама, Дон; Белое, Онежское и Ладожское озера. Ряд участков системы входят в перечень Европейского соглашения о внутренних водных путях международного значения, а также являются маршрутами европейских и евроазиатских транспортных коридоров.

В пределах территории России протекают свыше 2.8 млн рек. Общая протяженность их составляет 12.4 млн км. Реки в России традиционно играли важную роль – не только как транспортные пути, но и как трассы заселения и хозяйственного освоения новых территорий. На реках построены практически все крупные города. Помимо рек на территории Российской Федерации находятся свыше 2 млн озер общей площадью 408 856 кв. км.

Наряду с естественными в нашей стране имеется много искусственных водоемов – прудов и водохранилищ. В настоящее время в России насчитывается свыше 2200 водохранилищ и прудов. Их общая площадь составляет свыше 65 тыс. кв. км.

Внутренние водные пути Российской Федерации, а также комплекс инфраструктуры, представленный совокупностью судоходных гидротехнических сооружений, водохозяйственных систем, имеют важнейшее значение для развития экономики России.

Внутренние водные пути наряду с другими видами путей сообщения являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на территории России, и обеспечивают экономическое, социальное, экологическое благополучие населения.

На учете в Российском речном регистре состоит более 30 тыс. судов. Транспортный флот, являющийся главной составляющей основных фондов внутреннего водного транспорта, состоит примерно из 10 тыс. самоходных судов различного назначения (около 9 тыс. грузовых и 1 тыс. пассажирских и грузопассажирских судов). Кроме того, на учете в Государственной инспекции по маломерным судам сегодня находится свыше 800 тыс. маломерных судов, более 4000 баз (сооружений) для стоянок этих судов, около 3300 пляжей и 740 водных переправ.

Внутренний водный транспорт является важнейшим элементом транспортной системы РФ. Он имеет целый ряд преимуществ в сравнении с другими видами транспорта. Так,

себестоимость перевозок водным транспортом в десятки раз ниже, чем, например, авиационным. Кроме того, этот вид транспорта является самым безопасным и экологичным.

Наличие столь обширных внутренних водных путей и внутреннего водного транспорта требует эффективного правового регулирования, в особенности с учетом предстоящего вступления страны во Всемирную Торговую Организацию.

Россия не может оставаться в стороне от процессов интернационализации хозяйственных связей, мирового разделения труда. Между тем существующее российское законодательство в области судоходства на внутренних водных путях требует своего дальнейшего совершенствования с учетом требований времени.

Правовой режим внутренних водных и морских путей России имеет существенные отличия. Прежде всего если на морских путях осуществляется в том числе и иностранное судоходство (например, для захода или выхода из порта), то внутренние водные пути России открыты исключительно для судов под российским флагом. Для захода и плавания по ним судов под иностранным флагом в каждом случае требуется разрешение Правительства РФ. В этой связи в качестве примеров можно привести следующие распоряжения Правительства РФ «Об осуществлении в период навигации 2004 года украинским пассажирским судном “Т.Г. Шевченко” трех туристических рейсов по внутренним водным путям Российской Федерации между г. Ростовом-на-Дону и Санкт-Петербургом» от 2 марта 2004 г.; «О проходе в июне 2002 г. иранского судна “Иран Кабир” по внутренним водным путям Российской Федерации» от 18 июня 2002 г.; «О проходе транспортных грузовых судов, плавающих под государственным флагом Азербайджанской Республики, по внутренним водным путям Российской Федерации в период навигации 2004 года» от 3 апреля 2004 г.

Другое важное отличие в правовом режиме морских и внутренних водных путей заключается в следующем: если в отношении судов, осуществляющих плавание по внутренним водным путям, действуют Правила плавания по внутренним водным путям РФ, являющиеся исключительно внутренним нормативным актом прибрежного государства, то на морских путях применяются Международные правила предупреждения столкновения судов в море, принятые в 1972 г. (МППСС-72).

Очевидно, что в целях развития международного товарооборота каждое государство заинтересовано в открытии своих внутренних водных путей и для судов под иностранным флагом. Правовой основой для плавания по внутренним водным путям иностранных судов являются, как правило, межправительственные соглашения по транспорту и судоходству.

Поэтапное открытие внутренних водных путей для судов под флагом иностранного государства является одним из направлений политики РФ по углублению международной экономической интеграции, вхождению в ВТО и присоединению к договорам и соглашениям о свободном судоходстве.

Важным позитивным шагом в этом направлении стало открытие в июле 2011 г. внутренних водных путей России для иностранных прогулочных судов (яхт).

Россия и Европейский Союз. Наиболее перспективным с точки зрения использования внутренних водных путей РФ безусловно является сотрудничество с Европейским Союзом.

Российская Федерация является участницей важнейших европейских соглашений, регулирующих перевозки по

внутренним водным путям. К ним, в частности, относятся Будапештская конвенция о договоре перевозки грузов по внутренним водным путям 2001 г. (Россия присоединилась в 2007 г.); Европейское соглашение о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям 2000 г. (Россия присоединилась в 2002 г.); Европейское соглашение о важнейших внутренних водных путях международного значения 1996 г. (подписано Россией в 1997 г. и утверждено в 2000 г.).

Одно из главных направлений в дальнейшем развитии внутренних водных путей РФ – это их подготовка к интеграции в Европейскую транспортную систему.

Европейский Союз, объединяющий сегодня 25 европейских государств, располагает не менее внушительной системой внутренних водных путей и развитой инфраструктурой.

ЕС в качестве одного из основных приоритетов определил развитие внутренних водных путей и внутреннего водного транспорта. В ЕС сегодня насчитывается свыше 25 тыс. речных судов. Всего в странах ЕС действуют 7662 предприятия внутреннего водного транспорта. Причем наблюдается рост удельного веса внутреннего водного транспорта в общем объеме грузоперевозок. В настоящее время доля внутреннего водного транспорта в общих транспортных перевозках составляет: в Российской Федерации – 3.4%, в ЕС – 6.5%, а например, в Германии и Бельгии этот показатель доходит до 13–14%, в Нидерландах – до 44.2%.

К 2020 г. транспортная сеть Европейского Союза должна включать в себя 11 250 км внутренних водных путей (в том числе 210 внутренних портов и 294 морских порта). Кроме того, к этому сроку будет модернизировано свыше 1740 км внутренних водных путей.

С учетом повышения экологических требований к автомобильному транспорту возникает необходимость переключения грузопотоков на более экологичный водный транспорт. В связи с этим заслуживает внимания идея создания водного коридора Волга – Дон – Дунай. Появляется возможность ежегодно транспортировать по этому маршруту до 15 млн т грузов. Причем возможна как бесперевалочная перевозка грузов на судах “река – море” прямыми рейсами до пунктов назначения, так и с перевалкой в устьевых портах Дуная и дальнейшей доставкой до Белграда, Братиславы, Вены и других городов Европы.

Представляется заслуживающим внимания предложение об образовании Европейского транспортного кольца на основе использования рек Невы, Волги, Дона, Дуная, Майна, Рейна и Азовского, Черного, Балтийского морей с доведением перевозок грузов по этой трассе до 90-100 млн т в год.

Это лишь ряд идей, позволяющих расширить сотрудничество России с ЕС в части, касающейся совместного использования их внутренних водных путей.

С открытием внутренних водных путей для государств – членов Европейского Союза мы неизбежно столкнемся с проблемой унификации соответствующих правил судоходства, принятых как в России, так и в Европейском Союзе.

Правила плавания по внутренним водным путям РФ были утверждены Министерством транспорта 14 октября 2002 г. и заменили ранее действовавшие Правила плавания по внутренним водным путям РСФСР 1984 г. Разработка и введение в силу новых Правил были обусловлены прежде всего необходимостью приведения законов и подзаконных актов Российской Федерации в соответствие со сложившимися реалиями.

В рамках заявленной приверженности Российского государства верховенству права осуществляется процесс добросовестного соблюдения заключенных международных договоров. Параллельно с этим возникла необходимость приведения внутреннего законодательства в соответствие с нормами международного права согласно п. 4 ст. 15 Конституции России.

Статус России как Великой морской державы делает востребованным принятие мер по корректировке положений Правил плавания 2002 г. в плане их дальнейшего совершенствования. В режиме преемственности в новые Правила подлежат быть включенными положения из ранее действовавших Правил, которые на практике (например, некоторые знаки навигационной обстановки) продолжают применять и сегодня. Наконец, как представляется, принятие Правил плавания по внутренним водным путям РФ на уровне подзаконного акта не соответствует их статусу. Следует отметить, что в соответствии с Планом мероприятий по реализации Концепции развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации, утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 3 ноября 2003 г. № 1583-р, на период 2003–2006 гг. была запланирована подготовка проекта федерального закона “О внутренних водных путях РФ”. В этой связи необходимо подчеркнуть, что скорейшие разработка и принятие федерального закона “О внутренних водных путях РФ” отвечает интересам России. Представляется вполне логичным и обоснованным подход, в соответствии с которым в новом федеральном законе нашли бы отражение Правила плавания по внутренним водным путям РФ, измененные и дополненные с учетом Европейских правил судоходства по внутренним водным путям.

Основой для унификации Правил плавания по внутренним водным путям РФ и Европейских правил судоходства по внутренним водным путям являются Международные правила предупреждения столкновения в море (МППСС-72), Правила 1 которых, в частности, устанавливает, что “ничто не должно служить препятствием к действию особых правил, установленных соответствующими властями относительно плавания на акваториях рейдов, портов, на реках, озерах или по внутренним водным путям...”. При этом такие особые правила призваны быть настолько близкими к МППСС-72, насколько это возможно.

Непосредственным разработчиком Европейских правил судоходства по внутренним водным путям является Рабочая группа по внутреннему водному транспорту, входящая в Комитет по внутреннему транспорту, который, в свою очередь, является структурным подразделением Европейской экономической комиссии.

Следует отметить, что Европейские правила судоходства по внутренним водным путям и последующие изменения и дополнения к ним принимаются государствами Европейского Союза на основании резолюций, разрабатываемых Рабочей группой по внутреннему водному транспорту. Указанная группа обращается с рекомендациями к правительствам и речным комиссиям, в которых предусмотрено, что национальные правила должны состоять из двух частей: 1) первая часть включает положения Европейских правил судоходства по внутренним водным путям; 2) вторая часть включает конкретные положения, которые правительства сочтут целесообразными принять в силу местных особенностей. Эти конкретные положения не могут расходиться с предписаниями Европейских правил судоходства по внутренним водным путям.

Как показывает анализ, Европейские правила судоходства по внутренним водным путям и Правила плавания по внутренним водным путям РФ содержат целый ряд абсолютно схожих положений.

Позитив правоприменительной практики Российского государства (с учетом Европейских правил судоходства по внутренним водным путям) идет по линии всестороннего соответствия Международным правилам предупреждения столкновения судов (МППСС-72) и Международному своду сигналов (МСС-69).

В целом же можно сделать вывод, что, несмотря на то что Европейские правила судоходства по внутренним вод-

ным путям и Правила плавания по внутренним водным путям РФ имеют много общего, необходима планомерная и последовательная работа по унификации российских правил. Представляется, что в рамках подготовки и принятия федерального закона «О внутренних водных путях РФ» следует в существенной степени модернизировать Правила плавания по внутренним водным путям РФ, поскольку это касается безопасности судоходства. Решение указанной задачи является, на наш взгляд, одним из необходимых условий интеграции внутренних водных путей России в транспортную систему Европейского Союза.