
ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ОТНОШЕНИЯ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАХОДА ТОРГОВЫХ СУДОВ
В ИНОСТРАННЫЕ ПОРТЫ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

© 2020 г. В. Н. Гуцуляк

Российский университет транспорта, Москва

E-mail: gutsul@inbox.ru

Поступила в редакцию 04.05.2020 г.

Аннотация. Один из значительных вызовов за последние столетия, с которым столкнулась человеческая цивилизация, — это пандемия коронавирусной инфекции COVID-19. В результате пострадали многие отрасли мировой экономики, не стало исключением и международное судоходство. Поскольку морские суда в процессе своей деятельности посещают иностранные порты, то «цепная реакция» их закрытия прибрежными государствами вызвала существенные проблемы как для судовладельцев, так и для людей, находящихся на борту (членов экипажа и пассажиров). Особенно тяжкие последствия настоящей «блокады» иностранных портов ощутили на себе пассажирские круизные суда, которым власти иностранных портов стали отказывать в заходе и высадке пассажиров.

В статье анализируется практика иностранных и российских портов в условиях пандемии, которая может в значительной степени отличаться даже в пределах одного прибрежного государства. В одних морских портах введен относительно либеральный режим, предусматривающий, в частности, заблаговременную подачу судном дополнительной санитарно-эпидемиологической информации, осуществление бесконтактной термометрии членов экипажа и пассажиров, требование обязательного ношения медицинских масок и т. п. Другие порты вообще отказывают в заходе иностранным судам, в лучшем случае суда помещаются на карантин, а членам экипажа и пассажирам запрещено сходить на берег в течение инкубационного периода, длящегося около двух недель.

Автор отмечает, что большинство российских портов в период пандемии коронавируса COVID-19 ограничили введением бесконтактной термометрии членов экипажа и пассажиров и/или соблюдением масочного режима.

В целях обоснования правомерности предпринимаемых прибрежными государствами ограничительных мер исследуются концепция свободы доступа судов в иностранные порты и право вынужденного захода. Правовой режим морских портов как составной части внутренних морских вод прибрежного государства определяется его законодательством, однако с учетом норм международного права. Каждое государство вправе самостоятельно принимать решение об открытии тех или иных своих портов для захода иностранных судов. Вместе с тем современная практика свидетельствует о том, что в интересах развития экономики и поддержания торговых связей прибрежные государства держат порты открытыми для международного судоходства.

Концепция свободы доступа судов в иностранные порты получила достаточно широкое отражение как в доктрине международного права, представленной трудами видных отечественных и зарубежных ученых, так и в национальном законодательстве.

По мнению автора, принятые портовыми властями в период пандемии ограничительные меры являются оправданными с точки зрения санитарно-эпидемиологической защиты населения. Если государство вводит режим самоизоляции в отношении собственных граждан, то, видимо, аналогичные меры будут правомерными и для иностранных граждан, прибывающих в порты на морских судах.

Концепция свободы доступа морских судов в иностранные порты вовсе не означает, что прибрежное государство не может объявлять некоторые свои порты закрытыми для международного судоходства. Вместе с тем такое закрытие портов должно быть мотивированным, заблаговременно доведенным до заинтересованных лиц, юридически обоснованным и осуществляться на недискриминационной основе. Важное практическое значение имеет вывод, что иностранному судну, имеющему на борту больных коронавирусной инфекцией COVID-19 и осуществляющему вынужденный заход в порт, не может быть отказано в таком праве. Причем необходимость вынужденного захода не обязательно должна быть обусловлена наличием на борту больных коронавирусом, которым требуется срочная медицинская помощь, которую невозможно оказать в судовых условиях. Речь может идти о вынужденном заходе в связи с отсутствием продовольствия, воды, топлива и т. п.

В заключение приводятся основные выводы по статье.

Ключевые слова: морское право, порты, внутренние воды, торговые суда, коронавирусная инфекция COVID-19, капитан, экипаж, вынужденный заход.

Цитирование: Гуцуляк В.Н. Правовое регулирование захода торговых судов в иностранные порты в условиях пандемии COVID-19 // Государство и право. 2020. № 7. С. 100–110.

DOI: 10.31857/S102694520010654-0

LEGAL REGULATION OF MERCHANT SHIPS ENTERING FOREIGN PORTS IN CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC

© 2020 V. N. Gutsulyak

Russian University of Transport, Moscow

E-mail: gutsul@inbox.ru

Received 04.05.2020

Abstract. One of the most significant challenges that modern human civilization has faced in recent centuries is the pandemic of a new coronavirus infection, which in early 2020 covered almost the entire world in just a few months. As a result, many sectors of the world economy were seriously affected, and international shipping was no exception. Since sea vessels visit foreign ports in the course of their activities, the chain reaction of their closure by coastal States has caused very significant problems both for ship owners and for the people on board (crew members and passengers). Especially severe consequences of the real “blockade” of foreign ports were felt by passenger cruise ships, which the authorities of foreign ports began to refuse to enter and disembark passengers.

The article analyzes the practice of foreign and Russian ports in the context of the pandemic, which differs significantly. In some seaports, a relatively liberal regime has been introduced, including the provision of additional sanitary and epidemiological information in advance by the ship, the implementation of non-contact thermometry of crew members and passengers, the requirement to wear medical masks, etc. Other ports refuse entry to foreign vessels at all, at best they are quarantined, and crew members and passengers are forbidden to go ashore during the incubation period (about two weeks).

The author notes that the majority of Russian ports during the coronavirus pandemic were limited to the introduction of contactless thermometry of crew members and passengers and / or compliance with the mask regime.

In order to justify the legality of the restrictive measures taken by coastal States, the concept of freedom of access of vessels to foreign ports and the right of emergency call is studied.

The legal regime of seaports as an integral part of the internal sea waters of a coastal state is determined by its legislation, however, taking into account the norms of International Law. Each state has the right to decide on its own whether to open its ports of call to foreign vessels. At the same time, modern practice shows that in the interests of economic development and maintaining trade relations with other countries, coastal States keep ports open for the international shipping.

The concept of freedom of access of vessels to foreign ports has been widely reflected both in the doctrine of international law, presented by the publications of prominent domestic and foreign scientists, and in national legislation.

According to the author, the restrictive measures taken by the port authorities during the pandemic are justified from the point of view of sanitary and epidemiological protection of the population. If the state imposes a regime of self-isolation for its own citizens, then it seems that similar measures will be lawful for foreign citizens arriving at ports by sea. The concept of freedom of access for ships to foreign ports does not mean that a coastal state cannot declare some of its ports closed to international shipping. At the same time, such port closures should be motivated, declared in advance to interested parties, legally justified and implemented on a non-discriminatory basis.

An important practical conclusion is that a foreign ship that has patients with COVID-19 coronavirus infection on board and makes a emergency call cannot be denied such a right. Moreover, the need for a emergency call does not necessarily have to be due to the presence of coronavirus patients on board who require urgent medical assistance and cannot be provided in shipboard conditions. This may be a emergency call due to lack of food, water, fuel, etc.

In the final part the main conclusions of the article are given.

Key words: Maritime law, ports, inland waters, merchant vessels, COVID-19 coronavirus infection, Master, crew, emergency call.

For citation: Gutsulyak, V.N. (2020). Legal regulation of merchant ships entering foreign ports in conditions of the COVID-19 pandemic // Gosudarstvo i pravo = State and Law, No. 7, pp. 100–110.

В конце декабря 2019 г. в городе Ухань (КНР) появились первые случаи пневмонии неизвестного происхождения, которые переросли в пандемию, быстро охватившую всю территорию Китая. В феврале 2020 г., несмотря на все усилия властей КНР по принятию карантинных мер, пандемия начала распространяться в других государствах и быстро приобрела глобальный характер. 11 марта 2020 г. Всемирная организация здравоохранения официально объявила о пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, а 13 марта 2020 г. ее центром стала Европа.

В этих условиях международное судоходство в полной мере испытало негативные последствия пандемии, стремительно распространившейся по всему миру. Не будет преувеличением сказать, что COVID-19 нанес удар по судоходной индустрии. Первыми его жертвами стали большие круизные суда.

Практика иностранных портов в период пандемии COVID-19. Наибольший резонанс получил инцидент с пассажирским лайнером «Даймонд Принцесс» (“Diamond Princess”)¹, который совершал круиз по морям Юго-Восточной Азии. Заражение коронавирусом было выявлено у одного из пассажиров, гражданина КНР, который сошел на берег в Гонконге. После этого лайнер 4 февраля был поставлен на карантин в Иокогаме, на его борту находились около 3700 пассажиров и членов экипажа. У 712 из них было выявлено заражение, 10 человек скончались в японских госпиталях. Пассажиры, у которых не было выявлено заражение, после карантина покинули судно, эвакуация была завершена 1 марта 2020 г.

Таким образом, пассажирское судно стало крупнейшим очагом нового вируса. В этой связи в газете “The New York Times” судно было названо «плавающей мини-версией Уханя»².

Возникает вопрос: насколько обоснованными и правильными были действия портовых властей Иокогамы, поставивших огромное судно на карантин? Можно утверждать, что именно идея карантина с одновременной изоляцией здоровых и заразившихся людей на одном судне привела к катастрофе. Замкнутое пространство и связь между каютами через воздушную вентиляцию — вот, видимо, два главных фактора, способствовавших распространению коронавируса на борту судна.

¹ См.: Информационное агентство ТАСС. 25.03.2020. Лайнер Diamond Princess очищен от коронавируса. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8070015> (дата обращения: 16.04.2020).

² См.: Dooley B., Rich M. Cruise Ship’s Coronavirus Outbreak Leaves Crew Nowhere to Hide. 10.02.2020. URL: <https://www.nytimes.com/2020/02/10/business/coronavirus-japan-cruise-ship.html> (дата обращения: 16.04.2020).

Представляется, что в этих условиях наиболее оправданными были бы меры по неотложной эвакуации всех пассажиров и экипажа, разумеется, с соблюдением всех необходимых мер предосторожности, помещение на карантин в береговых условиях всего экипажа и полная дезинфекция судна.

Не стали исключением в перечне жертв COVID-19 и военные корабли. Так, на авианосце США «Теодор Рузвельт» (“Theodore Roosevelt”) с экипажем около 5 тыс. человек в конце марта 2020 г. заразилось около 600 человек. Командир авианосца был отстранен от должности.

На борту французского авианосца «Шарль де Голль» (“Charles de Gaulle”) с экипажем около 1900 человек коронавирус обнаружили у 1081 человека³.

В этих условиях ряд портов предпринял меры, которые как минимум можно назвать спорными на предмет соответствия нормам международного права.

Так, 8 апреля 2020 г. власти Итальянской Республики отказали в заходе в один из портов судну неправительственной организации ФРГ со 145 спасенными мигрантами на борту, мотивировав такие действия тем, что итальянские порты более не могут считаться безопасными в связи с пандемией коронавируса⁴.

Круизному лайнеру США «Вестердам» (“Westerdam”), на борту которого находилось 2257 человек, отказали в высадке пассажиров в портах Тайваня, Японии, Филиппин, Гуама и Таиланда⁵. Это при всем том, что на его борту вообще не было больных коронавирусом. Надо отметить, что только Таиланд заявил, что рассмотрит возможность оказания помощи любому больному на борту и доставит на судно продукты и воду.

Малазийский порт Пенанг запретил заход круизному судну «Коста Фортуна» (“Costa Fortuna”) с 2000 туристов на борту лишь на том основании, что среди них находились 64 туриста из Италии⁶. Судно зашло в порт Сингапур, где и высадило пассажиров.

Пассажирскому судну «Опера» (“MSC Opera”) было отказано в заходе на Мальту, несмотря на то, что на его борту не было никаких подозрений на инфекцию. Лайнер последовал на Сицилию, где

³ См.: Интерфакс: «Почти половина экипажа авианосца “Шарль де Голль” заразилась коронавирусом». 17.04.2020. URL: <https://www.interfax.ru/world/704809> (дата обращения: 20.04.2020).

⁴ См.: Информационное агентство ТАСС. 08.04.2020. Италия отказала в заходе в свой порт судну НПО со спасенными мигрантами. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8194725> (дата обращения: 15.04.2020).

⁵ См.: URL: <https://www.gazeta.ru/social/2020/02/12/12956923.shtml> (дата обращения: 15.04.2020).

⁶ См.: URL: <https://www.tourprom.ru/news/45512/> (дата обращения: 15.04.2020).

туристам было разрешено высадиться после того, как власти убедились в отсутствии каких-либо симптомов у пассажиров и членов экипажа⁷.

25 февраля 2020 г. пассажирскому круизному лайнеру «Меравилья» (“Meraviglia”), на борту которого находилось 4,5 тыс. пассажиров и свыше 1,6 тыс. членов экипажа было отказано в заходе в порты Очо-Риос на Ямайке и Джорджтаун на Каймановых островах лишь на том основании, что капитан сообщил о наличии на борту одного заболевшего гриппом⁸.

Практика морских портов Российской Федерации. В числе портов в этом отношении «прославился» порт Мурманск. 16 марта 2020 г. губернатор Мурманской области подписал постановление «О мерах по противодействию распространению на территории Мурманской области новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)», в соответствии с которым было запрещено сходить на берег членам экипажей всех судов, прибывших из иностранных государств в порты Мурманск и Кандалакша, если с момента прибытия судна в порты и момента контактирования его с берегом иностранного государства прошло менее 14 календарных дней. Обеспечение указанного требования возлагалось на капитанов морских портов Мурманск и Кандалакша.

Указанный запрет вызвал протест со стороны Российского профессионального союза моряков (РПСМ), который расценил эту меру как дискриминационную и посягающую на трудовые права российских моряков в части режима труда и отдыха, а также противоречащую распоряжению Правительства РФ от 16 марта 2020 г. № 635-р, по которому ограничение на въезд в Российскую Федерацию не распространяется на членов экипажей морских и речных судов⁹. Кроме того, председатель РПСМ сослался на практику порта Усть-Луга, где в течение нескольких часов оформили приход судна с соблюдением всех карантинных правил и никаких проблем со сменой экипажа в отличие от Мурманского морского порта не возникло.

Позднее губернатор Мурманской области отменил собственное решение¹⁰, но тем не менее в той

же редакции оно «перекочевало» в Постановление Правительства Мурманской области¹¹. Было исключено лишь требование о возложении обязанностей по обеспечению этого запрета на капитанов морских портов. Видимо, губернатору указали, что он не вправе давать какие-либо указания капитанам морских портов, которые в соответствии с Положением о капитане порта¹² непосредственно подчиняются Федеральному агентству морского и речного транспорта (Росморречфлот).

По такому же пути пошли и власти Архангельской области. Запрет сходить на берег членам экипажей судов дословно воспроизведен в Указе губернатора Архангельской области¹³. Правда, капитану морского порта Архангельска было лишь рекомендовано обеспечение организации выполнения этого запрета.

Губернатор Сахалинской области своим Указом¹⁴ рекомендовал судовладельцам, морские транспортные средства которых посещали государства, где зарегистрированы случаи заболевания коронавирусной инфекцией, а также контактировавших с судами из этих государств в условиях промысла, при заходе в порты Сахалинской области оставлять суда на карантине на 14 дней с даты последнего контакта с иностранными гражданами.

По сообщению ГТРК «Владивосток», 20 марта 2020 г. капитан морского порта Владивосток запретил заход круизного лайнера «Коста

¹¹ См.: постановление Правительства Мурманской области от 04.04.2020 г. № 175-ПП «О введении ограничительных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, и утверждении правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями в связи с угрозой распространения на территории Мурманской области новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² См.: приказ Минтранса России от 17.02.2014 г. № 39 «Об утверждении Положения о капитане морского порта» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Указ губернатора Архангельской области от 17.03.2020 г. № 28-у (в ред. от 20.04.2020 г.) «О введении на территории Архангельской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Архангельской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и мерах по противодействию распространению на территории Архангельской области новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Указ губернатора Сахалинской области от 18.03.2020 г. № 16 (в ред. от 24.04.2020 г.) «О введении в Сахалинской области режима повышенной готовности для органов управления, сил и средств Сахалинской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Сахалинской области» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: URL: <http://fellowtraveler.ru/kornavirus-malta-msc-opera> (дата обращения: 15.04.2020).

⁸ См.: URL: <https://www.rbc.ru/society/26/02/2020/5e56cade9a794751d66e21ed> (дата обращения: 25.04.2020).

⁹ См.: Фасхутдинов Р. Интервью с Юрием Сухоруковым, председателем Российского профессионального союза моряков (РПСМ). Моряки на фоне коронавируса: угрозы реальные и мнимые. 25.03.2020. URL: https://www.korabel.ru/news/comments/moryaki_na_fone_koronavirusa_ugrozy_realnye_i_mnimye.html (дата обращения: 11.04.2020).

¹⁰ См.: постановление губернатора Мурманской области от 06.04.2020 г. № 71-ПГ «О признании утратившими силу некоторых постановлений Губернатора Мурманской области» // СПС «КонсультантПлюс».

Неоромантика» (“Costa Neoromantica”) «по предписанию регионального Роспотребнадзора»¹⁵.

Надо сказать, что из 67 российских морских портов¹⁶ это единственный порт, запретивший заход иностранному судну. В большинстве же портов ограничились введением бесконтактной термометрии членов экипажа и пассажиров и/или соблюдением масочного режима¹⁷.

Таким образом, анализ показывает, что практика как иностранных, так и российских портов, касающаяся захода и пребывания судов, в период пандемии COVID-19 в значительной степени разнится. В одних морских портах введен относительно либеральный режим, предусматривающий, в частности, заблаговременную подачу судном дополнительной санитарно-эпидемиологической информации, осуществление бесконтактной термометрии членов экипажа и пассажиров, требование обязательного ношения медицинских масок и т.п. Другие порты вообще отказывают в заходе иностранным судам, в лучшем случае суда помещаются на карантин, а членам экипажа и пассажирам запрещено сходить на берег в течение 14 суток.

Чтобы оценить правомерность действий портовых властей, в период пандемии COVID-19 отказывающих в заходе иностранным судам либо вводящих для них целый ряд ограничительных мер, необходимо предварительно рассмотреть два важных положения: концепцию свободы доступа судов в иностранные порты и понятие вынужденного захода.

Концепция свободы доступа судов в иностранные порты. Правовой режим морских портов как составной части внутренних морских вод прибрежного государства определяется его законодательством, разумеется, с учетом норм международного права. Каждое государство вправе самостоятельно принимать решение об открытии тех или иных портов для захода иностранных судов. Вместе с тем современная практика свидетельствует о том, что в интересах развития экономики и поддержания

торговых связей с другими государствами прибрежные государства держат свои порты открытыми для международного судоходства. Сегодня не существует каких-либо универсальных международных договоров, предусматривающих такую обязанность для государств. Это один из немногих древних международно-правовых обычаев, сохранившихся и донныне и который можно считать общепризнанным.

Еще в 1609 г. Гуго Гроций (Gugo Grotius), великий голландский юрист, считающийся «отцом» науки международного права, высказывался в поддержку права доступа морских судов в иностранные порты¹⁸.

В средневековой практике свободного захода морских судов в порты других государств получила повсеместное распространение. Пожалуй, единственным исключением из этого правила являлась Япония, которая в течение 250 лет проводила политику изоляции и вплоть до 1868 г. держала все свои порты закрытыми для иностранного судоходства. В 2018 г. Япония отмечала 150-летие этого события, которое стало переломным моментом в истории и положило начало ее становлению в качестве крупнейшего государства¹⁹.

В 1923 г. в Женеве были подписаны Конвенция и Статут о международном режиме морских портов. В соответствии с их положениями иностранные морские суда получили право на свободу доступа в морские порты договаривающихся государств. Тем не менее попытка заключить универсальный международный договор, который установил бы повсеместную свободу захода морских судов в иностранные порты, не увенчалась успехом. Конвенция и Статут 1923 г. не получили широкого распространения.

Таким образом, попытки облечь концепцию свободы доступа в морские порты в договорную норму так и не привели к желаемому результату. В рамках международного права указанная концепция получила отражение в общепризнанном правовом обычае — в мирное время морские порты прибрежных государств открыты для иностранных судов. Такую точку зрения разделяют большинство российских и зарубежных ученых.

Концепцию свободы доступа судов в иностранные порты достаточно подробно исследовал видный отечественный юрист-международник

¹⁵ URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3251305> (дата обращения: 22.04.2020).

¹⁶ См.: Единая государственная система информации об обстановке в Мировом океане. URL: <http://www.russianports.ru/> (дата обращения: 29.04.2020).

¹⁷ См., напр.: решение Санитарно-противоэпидемической комиссии Правительства Хабаровского края от 24.01.2020 г. № 1 «О мерах по недопущению завоза и распространения коронавирусной инфекции среди населения Хабаровского края»; постановление Правительства Хабаровского края от 26.03.2020 г. № 97-пр (в ред. от 21.04.2020 г.) «О мероприятиях по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции на территории Хабаровского края»; постановление губернатора Камчатского края от 10.04.2020 г. № 50 (в ред. от 22.04.2020 г.) «О мерах по недопущению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Камчатского края».

¹⁸ См.: Гроций Г. О праве войны и мира / под общ. ред. С.Б. Крылова. Репринт. с изд. 1956 г. М., 1994. С. 204.

¹⁹ Open waters: opening of ports 150 years ago remains a watershed moment in the nation's history. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/12/09/national/history/open-waters-opening-ports-150-years-ago-remains-watershed-moment-nations-history/#.XqKES2gzbiU> (дата обращения: 24.04.2020).

Г.Г. Иванов в своей работе «Правовой режим морских портов»²⁰. Он пришел к выводу, что «в настоящее время сформировался обычай держать некоторые морские торговые порты открытыми для захода иностранных торговых судов. В эти порты должны допускаться суда всех стран»²¹. Нельзя не согласиться с этой точкой зрения, но при этом уточнить: речь идет не о «некоторых портах», а об их подавляющем большинстве.

Сторонником концепции свободы доступа судов в иностранные порты является известный английский ученый Д. Коломбос (C.J. Colombos), который отмечал, что «в мирное время торговые порты должны быть свободны для международных сообщений; свобода доступа в порты, предоставляемая иностранным судам, включает право погрузки и выгрузки их товаров, посадки и высадки их пассажиров»²².

Финский исследователь К. Хакапаа (К. Накараа), критически относившийся к свободе доступа в порты, тем не менее указывал, что «большая часть портов мира в настоящее время открыта для международного общения, и без сомнения, такая практика имеет позитивное значение для международного сообщества»²³.

Целый ряд других зарубежных ученых в той или иной форме поддерживают концепцию свободы доступа судов в иностранные порты. Среди них: Р. Лаун (R. Laun), П. Гуггенхейм (P. Guggenheim), А. Лоу (A. Lowe) и др.

Нетрудно видеть, что концепция свободы доступа судов в иностранные порты получила достаточно широкое отражение в доктрине международного права, представленной трудами видных российских и зарубежных ученых.

Указанная концепция нашла свое выражение и в национальном законодательстве. Нормы, в той или иной форме допускающие свободный заход иностранных судов в морские порты, содержатся в зарубежных нормативных правовых актах различного уровня²⁴. В этой связи Г.Г. Иванов справедливо замечает, что в них даже не ставится вопрос о закрытии портов, а речь идет лишь о регулировании порядка захода и режима пребывания²⁵.

Законодательство Российской Федерации также содержит нормы, предусматривающие свободу захода иностранных судов в российские порты.

Так, согласно ст. 6 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ (в ред. от 02.08.2019 г.) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020 г.) все иностранные суда независимо от их предназначения и форм собственности могут заходить в морские порты, открытые для захода иностранных судов. Исключение составляют лишь военные корабли и другие государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях.

Распоряжением Правительства РФ от 29 сентября 2014 г. № 1912-р (в ред. от 14.06.2019 г.) «Об открытии морских портов для захода иностранных судов» в Российской Федерации открытым является 51 порт.

Таким образом, в соответствии со сложившимся международно-правовым обычаем и национальным законодательством прибрежных государств судно под любым флагом (в т.ч. и т.н. внутриконтинентальных государств, не имеющих выхода в море) пользуется свободой захода во все открытые иностранные порты.

Вместе с тем такой вывод требует ряда уточнений.

Прежде всего прибрежное государство, открывая свои порты для иностранных судов, вправе установить определенные правила, касающиеся порядка захода, заблаговременной подачи информации о предполагаемом заходе, оформления соответствующих документов и т.д. Как подчеркивают Р. Черчилль и А. Лоу, «прибрежные государства имеют широкие права по установлению условий доступа в их порты»²⁶. Центральное место в этом процессе занимает процедура оформления прихода судна, которая осуществляется санитарными властями порта и направлена на защиту здоровья населения («protection of public health»)²⁷.

В условиях распространения COVID-19 портовые власти большинства государств стали активно принимать дополнительные меры, касающиеся порядка захода иностранных судов. Так, во многих портах мира капитанам прибывающих судов было вменено в обязанность принимать ряд мер до захода в порт, среди которых, в частности ежедневный двухразовый контроль температуры каждого человека, находящегося на борту, дезинфекция судовых

²⁰ Иванов Г.Г. Правовой режим морских портов. М., 1988.

²¹ Там же. С. 15.

²² Коломбос Д. Международное морское право. М., 1975. С. 167.

²³ Хакапаа К. Загрязнение морской среды и международное право. М., 1986. С. 106.

²⁴ См. подр.: Иванов Г.Г. Указ. соч. С. 14–17.

²⁵ См.: там же. С. 14.

²⁶ Churchill R.R., Lowe A.B. The Law of the Sea. Manchester, 1999. P. 46.

²⁷ См.: Hopkins F.N. Business and Law for the Shipmaster. Glasgow brown, son & Ferguson, LTD. Nautical Publisher, 1998. P. 576–578.

помещений, изоляция людей с повышенной температурой и др. В одних портах за сутки, в других — за 12 часов до планируемого захода в порт суда должны были информировать портовые власти о состоянии здоровья всех лиц на борту, предоставлять перечень десяти предыдущих портов, которые ранее посещало судно.

Кроме того, в ряде портов был запрещен сход на берег членов экипажа и пассажиров прибывших судов в течение, как правило, двух недель. Такие ограничения были введены, например, в ряде российских портов (о них уже было сказано выше), портов Кипра, Австралии, КНР, Сингапура, Филиппин и других государств.

Такие меры, вне всякого сомнения, являются оправданными с точки зрения санитарно-эпидемиологической защиты населения. Если государство вводит режим самоизоляции для собственных граждан, то, видимо, аналогичные меры будут правомерными и для иностранных граждан, прибывающих в порты на морских судах.

Правомерность принятия дополнительных мер, касающихся порядка захода судов в иностранные порты подтверждается, в частности, положениями Временного руководства ВОЗ «Тактика в отношении больных пассажиров в пунктах въезда — международных аэропортах, морских портах и наземных пунктах пропуска — в контексте вспышки COVID-19», изданного 19 марта 2020 г.²⁸

Указанное Руководство, в частности, устанавливает, что, если морская медико-санитарная декларация не требуется для всех прибывающих международными рейсами судов, государство может рассмотреть вопрос о том, чтобы сделать ее подачу обязательной.

Следует отметить, что концепция свободы доступа морских судов в иностранные порты вовсе не означает, что прибрежное государство не может объявлять некоторые свои порты закрытыми для международного судоходства. Вместе с тем такое закрытие портов должно быть мотивированным, заблаговременно доведенным до заинтересованных лиц, юридически обоснованным и осуществляться на недискриминационной основе.

Информация по любым изменениям навигационной обстановки, в т.ч. и условий захода в порты, обычно содержится в еженедельных «Извещениях мореплавателям» (“Notices to Mariners”), которые издаются и распространяются на русском и английском языках.

Нельзя забывать, что в отношении прибрежного государства, предпринимающего необоснованные действия, касающиеся захода в порт иностранных судов, со стороны государств флага могут быть предприняты реторсии. Возможность таких шагов предусмотрена, например, законодательством Российской Федерации. Так, согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» 1998 г. (с последующими изм. и доп.) в отношении иностранных судов государств, в которых имеются специальные ограничения захода в их морские порты в отношении российских судов, Правительством РФ могут быть установлены ответные ограничения.

Рассмотренные выше суждения справедливы в отношении обычных, рутинных заходов в иностранный порт, связанных в большинстве случаев с необходимостью погрузки/выгрузки грузов или высадкой/посадкой пассажиров. Однако ситуация принципиально меняется, когда речь заходит о вынужденном заходе.

Понятие вынужденного захода. На практике капитаны морских судов иногда сталкиваются с проблемами т.н. вынужденного захода, когда судно должно немедленно зайти в порт иностранного государства для избежания той или иной опасности. Чаще всего такого рода заходы связаны с неблагоприятными погодными условиями, вынуждающими судно зайти в ближайший порт-убежище. Вместе с тем в качестве фактора, вынуждающего судно отклониться от курса и зайти в ближайший иностранный порт, могут выступать и другие чрезвычайные обстоятельства, например, необходимость оказания срочной медицинской помощи члену экипажа и/или пассажирам судна, в т.ч. заболевшим COVID-19.

Вынужденный заход в отличие от обычного захода судна в иностранный порт имеет ряд отличительных особенностей.

12 февраля 2020 г. «Российская газета» в связи с отказом целого ряда портов в заходе круизному пассажирскому судну «Вестердам» (“Westerdam”), цитируя информационное агентство «Блумберг», сослалась на мнение некоего «эксперта в области морского права», который рассказал, что «круизный лайнер может рассчитывать на помощь, если он потерпит бедствие или когда у него закончится топливо, а у людей — жизненно необходимые вещи. Только после этого в силу вступают международные конвенции, которые обяжут ближайшую к лайнеру страну принять его или оказать помощь»²⁹.

²⁹ URL: <https://www.gazeta.ru/social/2020/02/12/12956923.shtm> (дата обращения: 15.04.2020).

²⁸ См. подр.: Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. URL: https://rospotrebnadzor.ru/region/korono_virus/rek_vse.php?sphrase_id=2259535 (дата обращения: 29.04.2020).

Несмотря на некоторые очевидные изъяны в формулировках, понятно, что эксперт имел в виду именно вынужденный заход.

Право вынужденного захода — одна из наиболее древних норм международного морского права, сложившихся в античные времена в виде обычая. Еще в период борьбы Рима и Карфагена за господство на Средиземном море между этими государствами в 508 г. до н.э. был заключен договор, по которому судам Рима запрещалось следовать дальше мыса, расположенного на севере Карфагенского залива, кроме тех случаев, когда эти суда искали убежища от стихийного бедствия или преследования врага³⁰.

Этот благородный международно-правовой обычай находил подтверждение и в судебной практике XIX в. Так, в 1809 г. по делу судна «Элеанор» лорд Стоуэлл заявил, что действительные и непреодолимые бедствия должны служить во всякое время своего рода пропуском для людей на основе человеческих законов. В 1832 г. французский кассационный суд по делу судна «Карло Алберто» постановил, что судно, терпящее бедствие, находится в цивилизованном мире под защитой доброй совести, гуманности и великодушия.

В этой связи Д. Коломбос пишет, что ни один из портов не может быть когда-либо закрыт для иностранных судов, ищущих убежища от бури или вынужденных к заходу по причине бедствия³¹.

Таким образом, в международно-правовой доктрине и многовековой практике никогда не оспаривалось право вынужденного захода судна в иностранный порт. Это, действительно, обычай, в полном смысле этого слова освященный веками.

В фундаментальном учебнике «Международное право», изданном коллективом авторов из ФРГ в 2007 г., говорится, что «обычно право убежища для судов, нуждающихся в помощи, считается общепризнанным»³².

Профессор Й. Баатц (Y. Baatz) также считает сложившейся обычной нормой право на вынужденный заход для судов, находящихся в опасности (for ships in distress)³³.

Необходимо отметить, что советская доктрина международного права, также как и советское законодательство, всегда следовали этому

международно-правовому обычаю. Более того, СССР в своем Проекте международной конвенции о режиме судов в иностранных портах, представленном в Международную Морскую Организацию — ИМО в 1974 г., в частности, в ст. 4, предлагал включить положение о вынужденном заходе, в том случае, если судно терпит бедствие или находится под угрозой бедствия, или на нем отсутствуют запасы топлива, продовольствия или воды, или существует необходимость проведения неотложного ремонта, либо оказания срочной медицинской помощи любому лицу, находящемуся на борту этого судна.

В Справочнике капитана дальнего плавания, изданном в СССР, говорилось, что заход в порт считается вынужденным при наличии непредвиденных обстоятельств, угрожающих безопасности судна, когда оно вынуждено укрыться от непогоды, произвести необходимый ремонт, принять недостающий провиант или поместить тяжелобольного члена экипажа в медицинское учреждение³⁴.

По мнению Ю.Х. Джавада, под вынужденным заходом подразумеваются случаи, когда судно не может находиться в море из-за таких непредвиденных обстоятельств, как ухудшение погоды (шторм, льды, туман), авария корпуса или механизмов, недостаток запасов топлива, воды, продуктов и поэтому вынуждено зайти в иностранный порт или на иностранный рейд, чтобы укрыться от непогоды, произвести необходимый ремонт или принять недостающее снабжение. Вынужденным также считается заход для помещения в береговое медицинское учреждение тяжелобольного члена экипажа, если на судне нет нужных средств для оказания врачебной помощи³⁵.

Выдающийся отечественный юрист-международник А.Л. Колодкин допускал возможность вынужденного захода в случае бедствия или его угрозы, а также в случае необходимости оказания срочной медицинской помощи любому лицу, находящемуся на борту судна, если судно не представляет опасности для нормальной деятельности порта³⁶.

Законодательство Российской Федерации достаточно подробно регламентирует порядок вынужденного захода.

В соответствии со ст. 9 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (в ред. от 27.12.2019 г.) «О Государственной границе Российской Федерации» не является нарушением правил пересечения

³⁰ См.: Гуцуляк В.Н. Международно-правовые аспекты вынужденного захода судна в иностранный порт. Морской транспорт. Экспресс-информация. Сер. «Организация и управление морским транспортом». Вып. 5 (110). М., 1990. С. 1.

³¹ См.: Коломбос Д. Указ. соч. С. 167, 168.

³² Международное право / пер. с нем. В. Бергман. М., 2011. С. 528.

³³ См.: Baatz Y. Maritime Law. Third ed. NY, 2014. P. 312, 313.

³⁴ См.: Справочник капитана дальнего плавания / под ред. Г.Г. Ермолаева. М., 1988. С. 17.

³⁵ См.: Джавад Ю.Х. Международные соглашения по морскому судоходству. М., 1968. С. 134.

³⁶ См.: Колодкин А.Л. Вынужденный заход судна в порт // Словарь международного морского права. М., 1985. С. 37.

Государственной границы, в частности, заход иностранных судов, осуществляемый в силу: несчастного случая; аварии или стихийного бедствия, сильного шторма, ледохода или ледовых условий, угрожающих безопасности судна; буксировки поврежденного судна; доставки спасенных людей; оказания срочной медицинской помощи члену экипажа или пассажирам, а также в силу других чрезвычайных обстоятельств.

Как видим, необходимость оказания срочной медицинской помощи экипажу или пассажирам, в т.ч. и в случаях заболевания коронавирусной инфекцией, может явиться основанием для вынужденного пересечения Государственной границы, которое не является нарушением законодательства.

Более того, из цитируемой статьи вытекает, что перечень чрезвычайных обстоятельств, дающих основание для такого вынужденного пересечения Государственной границы, не носит исчерпывающего характера и может быть расширен.

Согласно положениям указанного Закона судно в случае вынужденного пересечения Государственной границы должно немедленно сообщить об этом властям Российской Федерации и в дальнейшем действовать согласно их указаниям.

В Законе не указан способ передачи такого сообщения, обычно в таких случаях используется УКВ-связь.

Дальнейшее развитие и конкретизацию порядков вынужденного захода получил в Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ (в ред. от 02.08.2019 г.) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020 г.).

В части, касающейся вынужденного захода, ст. 9 указанного Федерального закона во многом дублирует соответствующие положения ранее цитированного Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», но вместе с тем содержит важное дополнение, которое, в частности, гласит, что правом вынужденного захода пользуются все иностранные суда без какой бы то ни было дискриминации в соответствии с нормами международного права.

По прекращении действия обстоятельств, вызвавших вынужденный заход, иностранное судно обязано покинуть воды прибрежного государства после получения разрешения на выход.

Могут ли власти порта Российской Федерации отказать в вынужденном заходе судну, если на его борту имеются больные коронавирусной инфекцией COVID-19? Согласно п. 7 вышеупомянутой ст. 9 Федерального закона «О внутренних морских

водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» в осуществлении права вынужденного захода может быть отказано только аварийным иностранным судам, с ядерными двигателями или иностранным судам, перевозящим ядерные или другие опасные или ядовитые по своей природе вещества или материалы.

Причем решение об отказе в осуществлении права вынужденного захода принимается не на местном, а на федеральном уровне. На это уполномочено должностное лицо федерального органа исполнительной власти по безопасности (т.е. ФСБ России), которое может принять такое решение самостоятельно или по согласованию с должностным лицом морского порта.

Следовательно, если иностранное судно, имеющее на борту больных коронавирусной инфекцией COVID-19, осуществляет вынужденный заход в российский порт, ему не может быть отказано в таком праве.

Необходимость вынужденного захода не обязательно может быть обусловлена наличием на борту больных коронавирусом, которым требуется срочная медицинская помощь, которую невозможно оказать в судовых условиях. Речь может идти о вынужденном заходе в связи с отсутствием продовольствия, воды, топлива и т.п.

Надо сказать, что аналогичный подход отражен и в зарубежном морском законодательстве большинства прибрежных государств. Например, в Своде федеральных правил США устанавливается, что каждое иностранное судно, прибывающее в американский порт, обязано не менее чем за 24 часа известить об этом начальника порта, за исключением случаев, когда заход вызван непосредственным результатом воздействия непреодолимой силы.

В Новой Зеландии согласно Закону о гаванях 1950 г. суда, входящие в любой порт в случае бедствия или шторма, для пополнения водой или продовольствием, должны освобождаться от всех обязательных портовых сборов, кроме платы за фактически оказываемые услуги.

В законодательстве ряда прибрежных государств указываются условия, при которых иностранным судам может быть отказано в вынужденном заходе, но чаще всего в этом случае речь идет о судах с ядерной энергетической установкой либо перевозящих ядерные и другие опасные или ядовитые по своей природе вещества.

Вынужденный заход в иностранный порт при угрозе жизни человека, является, пожалуй, самым бесспорным. Ежегодно в Мировом океане гибнет свыше 200 тыс. чел. Международное сообщество предпринимает все возможные организационные и правовые меры, чтобы свести потери людей

к минимуму. Даже в условиях пандемии запрет прибрежным государством вынужденного захода иностранных судов в морские порты противоречит как нормам международного права, так и принципам гуманности.

Заключение. По совокупности изложенного можно прийти к следующим основным выводам.

1. Ныне сложился общепризнанный международно-правовой обычай, согласно которому государства держат подавляющее большинство своих морских портов открытыми для захода иностранных судов.

2. Свобода доступа торговых судов в иностранные порты не является абсолютной. Прибрежное государство, открывая свои порты, вправе требовать соблюдения установленных правил, а в условиях пандемии может вводить дополнительные ограничительные меры, касающиеся захода судов и режима пребывания в порту членов экипажа и пассажиров.

3. Прибрежное государство может объявлять некоторые свои порты закрытыми для международного судоходства. Вместе с тем такое закрытие портов должно быть мотивированным, заблаговременно доведенным до заинтересованных лиц, юридически обоснованным и осуществляться на недискриминационной основе. Несоблюдение вышеуказанных условий прибрежным государством при закрытии своих портов для иностранных торговых судов может повлечь за собой ответные ограничительные меры (реторсии) со стороны государства флага судна.

4. Если вопрос о правомерности действий портовых властей, отказывающих в обычном заходе иностранным торговым судам из-за опасений распространения пандемии COVID-19, в известной степени представляется дискуссионным, то, когда речь идет о вынужденном заходе судна, такой отказ уже недопустим и нарушает нормы международного права.

5. Право вынужденного захода не может быть в полной мере применимо к судам с ядерной энергетической установкой и перевозящим ядерные и другие опасные или ядовитые по своей природе вещества. Прибрежное государство может отказать в вынужденном заходе такого рода судам из соображений безопасности.

6. Капитан судна, осуществляющий вынужденный заход в иностранный порт, должен быть готов обосновать правомерность такого захода и тщательно взвесить все сопутствующие этому решению риски.

7. В условиях пандемии COVID-19 возникла одна из главных проблем — отсутствие какой-либо

координации действий портовых властей и судовладельцев. Эту функцию могла бы взять на себя Международная морская организация — ИМО.

8. Опыт, накопленный в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, должен найти отражение в соответствующих нормативных правовых актах Российской Федерации, регулирующих порядок захода иностранных судов и режим их пребывания в российских портах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гроций Г.* О праве войны и мира / под общ. ред. С.Б. Крылова. Репринт. с изд. 1956 г. М., 1994.
2. *Гуцуляк В.Н.* Международно-правовые аспекты вынужденного захода судна в иностранный порт. Морской транспорт. Экспресс-информация. Сер. «Организация и управление морским транспортом». Вып. 5 (110). М., 1990.
3. *Джавад Ю.Х.* Международные соглашения по морскому судоходству. М., 1968.
4. *Иванов Г.Г.* Правовой режим морских портов. М., 1988.
5. Информационное агентство Интерфакс: «Почти половина экипажа авианосца “Шарль де Голль” заразилась коронавирусом». 17.04.2020. URL: <https://www.interfax.ru/world/704809>
6. Информационное агентство ТАСС. 08.04.2020. Италия отказала в заходе в свой порт судну НПО со спасенными мигрантами. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8194725>
7. Информационное агентство ТАСС. 25.03.2020. Лайнер Diamond Princess очищен от коронавируса. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8070015>
8. *Колодкин А.Л.* Вынужденный заход судна в порт // Словарь международного морского права. М., 1985. С. 37.
9. *Коломбос Д.* Международное морское право. М., 1975.
10. Международное право / пер. с нем. В.М. Бергман. М., 2011.
11. Справочник капитана дальнего плавания / под ред. Г.Г. Ермолаева. М., 1988.
12. *Фасхутдинов Р.* Интервью с Юрием Сухоруковым, председателем Российского профессионального союза моряков (РПСМ). Моряки на фоне коронавируса: угрозы реальные и мнимые. 25.03.2020. URL: https://www.korabel.ru/news/comments/moryaki_na_fone_koronavirusa_ugrozy_realnye_i_mnimye.html
13. *Хакапаа К.* Загрязнение морской среды и международное право. М., 1986.
14. *Baatz Y.* Maritime Law. Third ed. NY, 2014.

15. *Churchill R.R., Lowe A.B.* The Law of the Sea. Manchester, 1999.
16. *Dooley B., Rich M.* Cruise Ship's Coronavirus Outbreak Leaves Crew Nowhere to Hide. 10.02.20. URL: <https://www.nytimes.com/2020/02/10/business/coronavirus-japan-cruise-ship.html>
17. *Hopkins F.N.* Business and Law for the Shipmaster. Glasgow brown, son & Ferguson, LTD. Nautical Publisher, 1998.
18. Open waters: opening of ports 150 years ago remains a watershed moment in the nation's history. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/12/09/national/history/open-waters-opening-ports-150-years-ago-remains-watershed-moment-nations-history/#.XqKES2gzbIU>
7. TASS News Agency. 25.03.2020. Diamond Princess cleared of coronavirus. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8070015> (in Russ.).
8. *Kolodkin A.L.* Emergence call of the ship into the port. Dictionary of International Maritime Law. M., 1985. P. 37 (in Russ.).
9. *Kolombos D.* International Maritime Law. M., 1975 (in Russ.).
10. International Law / transl. from German by V.M. Bergman. M., 2011 (in Russ.).
11. Handbook of the deep-sea captain / ed. G.G. Ermolaev. M., 1988 (in Russ.).
12. *Faskhutdinov R.* Interview with Yuri Sukhorukov, Chairman of the Russian ITF branch. Seamen against the background of coronavirus: real and imaginary threats. 25.03.2020. URL: https://www.korabel.ru/news/comments/moryaki_na_fone_koronavirusa_ugrozy_realnye_i_mnimye.html (in Russ.).

REFERENCES

1. *Grotius G.* On the right of war and peace / ed. by S.B. Krylov. Reprint. 1956. M., 1994 (in Russ.).
2. *Gutsulyak V.N.* International legal aspects of emergency call of the vessel into a foreign port. Sea transport. Express information. Series "Organization and Management of the Sea Transport". Issue 5 (110). M., 1990 (in Russ.).
3. *Javad Y.H.* International agreements on the shipping. M., 1968 (in Russ.).
4. *Ivanov G.G.* Legal regime of sea ports. M., 1988 (in Russ.).
5. Interfax News Agency: "Almost half of the crew of the aircraft carrier *Charles de Gaulle* were infected with coronavirus." 17.04.2020. URL: <https://www.interfax.ru/world/704809> (in Russ.).
6. TASS News Agency. 08.04.2020. Italy has refused to NGO ship with rescued migrants to enter its port. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8194725> (in Russ.).
13. *Khakapaa K.* Pollution of the Marine Environment and International Law. M., 1986 (in Russ.).
14. *Baatz Y.* Maritime Law. Third ed. NY, 2014.
15. *Churchill R.R., Lowe A.D.* The Law of the Sea. Manchester, 1999.
16. *Dooley B., Rich M.* Cruise Ship's Coronavirus Outbreak Leaves Crew Nowhere to Hide. 10.02.2020. URL: <https://www.nytimes.com/2020/02/10/business/coronavirus-japan-cruise-ship.html>
17. *Hopkins F.N.* Business and Law for the Shipmaster. Glasgow brown, son & Ferguson, LTD. Nautical Publisher, 1998.
18. Open waters: opening of ports 150 years ago remains a watershed moment in the nation's history. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/12/09/national/history/open-waters-opening-ports-150-years-ago-remains-watershed-moment-nations-history/#.XqKES2gzbIU>

Сведения об авторе

ГУЦУЛЯК Василий Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Морское право», Президент Ассоциации международного морского права, Юридический институт Российского университета транспорта; 127994 г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9
SPIN-код: 7730-0551
ORCID: 0000-0002-5843-2661

Author's information

GUTSULYAK Vasily N. — Doctor of Law, Professor, Head of Maritime Law Department, President of International Maritime Law Association, Institute of Law, Russian University of Transport; 9-9 Obraztsova str., 127994 Moscow, Russia