

Г.Н. Королев
ФБОУ ВПО «ВГАВТ»

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ СУДОХОДСТВА НА ВНУТРЕННИХ ВОДНЫХ ПУТЯХ

В статье рассматриваются правовые проблемы обеспечения безопасности судоходства на внутренних водных путях через призму транспортной и национальной безопасности Российской Федерации. Изложены предложения о совершенствовании нормативно-правовой базы.

Преодоление Россией последствий системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века – остановило падение уровня и качества жизни российских граждан, дало им возможность больше средств и времени уделять активному отдыху, путешествовать по миру, совершать морские и речные круизы.

По данным Росморречфлота¹ ежегодно на внутренних водных путях 742 судовладельцами перевозится около 16,3 млн человек, всего эксплуатируется более 1500 единиц флота. На долю 14 крупных компаний, в собственности которых 265 единиц флота, приходится 56% пассажирских перевозок. Оставшиеся 44% перевозок осуществляют мелкие компании, эксплуатирующие в среднем 1–2 судна.

К сожалению, практика показывает, что услуги мелких компаний, которых насчитывается 728, и которые ежегодно перевозят около 7 млн. человек не всегда отвечают условиям безопасности. Ситуация по безопасной эксплуатации морского и речного транспорта в последние годы имеет тенденцию к ухудшению. В 2010 году по данным Ространснадзора² на морском и речном транспорте произошёл рост в 1,7 раза количества транспортных происшествий (2009 год – 99, 2010 – 166). При этом погибло 26 человек (в 2009 году – 7). Не улучшилась ситуация и в 2011 году. Кульминацией стала ужасающая катастрофа, произошедшая 10 июля на 1406-м км Волги в районе поселка Сюкеево Республики Татарстан. Крушение теплохода «Булгария» потрясло всю страну и унесло жизни 122 человек, в том числе 26 детей.

Безопасность судоходства на внутренних водных путях, будучи составной частью транспортной безопасности, является элементом национальной безопасности Российской Федерации.

В целях консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года³.

Согласно данному документу, под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

¹ См.: И на реках будет портовый контроль. Выступление руководителя Росморречфлота Александра Давыденко на выездном заседании Совета Росморречфлота 1.09.2011 г. // <http://www.morvesti.ru>

² См.: Об итогах работы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных управлений в 2010 году и задачах на 2011 год. Постановление коллегии Ространснадзора от 1.03. 2011 г. // <http://rudocs.exdat.com/docs/index-201986.html>

³ См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета от 19 мая 2009 г. Федеральный выпуск №4912

Как видим, раскрывая понятие национальной безопасности, Президент России на первое место ставит состояние защищенности личности, а затем уже общества и государства. И это не случайно. Вступив на путь построения правового государства, Российская Федерация в своем Основном законе закрепила, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» и определила в качестве важнейшей своей обязанности – признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ).

Основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации, под которыми понимается совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства. Одним из институциональных механизмов национальной безопасности является повышение качества жизни российских граждан, которое гарантируется, в том числе, путем обеспечения личной безопасности, а также доступности высококачественных и безопасных товаров и услуг.

В связи с этим следует отметить, что сложившаяся критическая ситуация с предоставлением услуг по перевозке пассажиров на внутренних водных путях, не отвечающих условиям безопасности, требует принятия действенных мер по реформированию управления внутреннего водного транспорта, через совершенствование законодательства.

Данное реформирование находится в русле Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. В указанном документе предписано – силам обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества для противодействия угрозам национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан: улучшать и развивать транспортную инфраструктуру; совершенствовать национальную систему защиты прав человека путем развития судебной системы и законодательства.

В приведенном положении Стратегии нас интересует указание на совершенствование национальной системы защиты прав человека путем развития законодательства. В этой связи уместным будет упомянуть о наличии в правовой системе России Федерального закона от 9 февраля 2007 года №16-ФЗ «О транспортной безопасности»¹. Выше мы уже говорили, что безопасность судоходства на внутренних водных путях является составной частью транспортной безопасности. В названном законе дается понятие данного термина. «Транспортная безопасность, – гласит п. 10 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 года №16-ФЗ – состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства».

При этом под актом незаконного вмешательства понимается противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. Обратим здесь внимание на то, что акт незаконного вмешательства означает не только противоправное действие, но и бездействие, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей.

Напомним, что именно невыполнение судовладельцем и капитаном судна «Булгария» требований нормативных документов, регламентирующих безопасность судоходства при планировании, подготовке и осуществлении рейса, привело к трагическим последствиям, связанным с гибелью людей.

¹ См.: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «О транспортной безопасности» (с изм. и доп., вступившими в силу с 02.08.2011) //Российская газета от 14 февраля 2007 г. Федеральный выпуск №4294

Поэтому создание отвечающей современным требованиям нормативной правовой базы для обеспечения безопасности судоходства на внутренних водных путях Российской Федерации, повышение эффективности государственного регулирования в сфере внутреннего водного транспорта – настоятельное требование времени.

В настоящее время государством в лице его органов власти для реализации данной задачи уже предприняты определенные шаги. 7 февраля 2012 года Государственной Думой ФС РФ принят в I чтении проект Федерального закона № 617780-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Данный законопроект, в частности, предусматривает внесение в Кодекс внутреннего водного транспорта изменений, направленных на перераспределение государственных функций между федеральными органами исполнительной власти на внутреннем водном транспорте – федеральной службой по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) и федеральным агентством морского речного транспорта (Росморречфлот).

Главное новшество данного законопроекта: создание администраций речных бассейнов (АРБ) с функциями портовых властей на базе существующих государственных бассейновых управлений водных путей и судоходства, организация системы портового контроля судов на внутреннем водном транспорте, введение института капитана речного бассейна (КРБ) – заместителя руководителя администрации речного бассейна по безопасности судоходства.

На сегодняшний день Росморречфлот через подведомственные ему учреждения осуществляет содержание внутренних водных путей, судоходных гидротехнических сооружений и диспетчерское регулирование движения судов, однако лишен функции надзора за безопасностью эксплуатации пассажирских и грузовых судов.

Законопроектом за администрациями речных бассейнов закрепляются функции, которые в действующей редакции Кодекса внутреннего водного транспорта² закреплены за бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте, кроме того, им будет передан ряд функций, осуществляемых Федеральной службой по надзору в сфере транспорта.

В новой редакции статьи 38 законопроекта раскрыто содержание государственного портового контроля, как функции администраций речных бассейнов. Закреплено, что он включает в себя проверку соблюдения на судах и иных плавучих объектах, находящихся в эксплуатации на внутренних водных путях, требований к оборудованию судов, судовым конструкциям, машинам, механизмам, спасательным и иным средствам, процедурам управления безопасной эксплуатацией судов и иных плавучих объектов, а также других обязательных требований.

Капитан речного бассейна, согласно данному законопроекту, является должностным лицом администрации речного бассейна, возглавляет инспекцию государственного портового контроля администрации речного бассейна и действует на основании положения о капитане речного бассейна, утверждаемого федеральным органом исполнительной власти в области транспорта в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Создание правовых основ обеспечения безопасности судоходства на внутренних водных путях не исчерпывается только принятием названного законопроекта. Совет Федерального агентства морского и речного транспорта на своем заседании 1 сентября 2011 г., который состоялся в ФБОУ ВПО «Волжская государственная академия водного транспорта» поручил соответствующим структурным подразделениям подготовить проекты следующих нормативно-правовых актов: Положения о портовом контроле судов на внутренних водных путях, Правил движения и стоянки судов в от-

¹ См.: Проект Федерального закона № 617780-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 07.02.2012) // <http://www.consultant.ru/law/review/1338160.html>

² См.: Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 11. – ст. 1001.

дельных бассейнах внутренних водных путей Российской Федерации, Положения о системе управления безопасностью эксплуатации внутреннего и смешанного (река-море) плавания.

Помимо этого потребуется кропотливая правотворческая работа по приведению подзаконных нормативно-правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти в области транспорта в соответствии новым законодательством.

Проводимая реформа управления внутреннего водного транспорта, ориентированная на обеспечение эффективного и безопасного судоходства, настоятельно требует «ревизии» норм административного права, устанавливающих ответственность за административные правонарушения на внутреннем водном транспорте. Эти нормы должны отвечать потребностям сегодняшнего дня.

Изменение системы управления безопасностью судоходства на внутренних водных путях, появление новых должностных лиц администрации речных бассейнов должно, на наш взгляд, найти отражение в статье 23.36. Кодекса РФ об административных правонарушениях, устанавливающей перечень должностных лиц органов внутреннего водного транспорта, наделенных правом рассматривать дела об административных правонарушениях.

Проект названного Федерального закона наделяет должностных лиц органа государственного надзора и администраций речных бассейнов правом направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений. Данное положение закона потребует, на наш взгляд, научной проработки вопроса о возможности наделяния капитанов речных бассейнов и других должностных лиц администраций речных бассейнов процессуальными полномочиями органа дознания.

Предстоит напряженная работа не только по изменению организационной структуры органов управления внутреннего водного транспорта, но и созданию правовых основ деятельности должностных лиц инспекций государственного портового контроля, входящих в состав администраций речных бассейнов.

Приход в администрации речных бассейнов новых лиц, наделенных правом составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, но не имеющих при этом должных знаний и опыта по проведению административных расследований, поставит в повестку дня вопрос об их правовой подготовке. Представляется, что хорошим подспорьем в их деятельности могла бы стать «Инструкция государственным транспортным инспекторам о порядке проведения административного расследования».

Список литературы:

- [1] И на реках будет портовый контроль. Выступление руководителя Росморречфлота Александра Давыденко на выездном заседании Совета Росморречфлота 1.09.2011 г. // <http://www.morvesti.ru>
- [2] Об итогах работы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных управлений в 2010 году и задачах на 2011 год. Постановление коллегии Ространснадзора от 1.03. 2011 г. // <http://rudocs.exdat.com/docs/index-201986.html>
- [3] Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета от 19 мая 2009 г. Федеральный выпуск №4912.
- [4] Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «О транспортной безопасности» (с изм. и доп., вступившими в силу с 02.08.2011) //Российская газета от 14 февраля 2007 г. Федеральный выпуск №4294.
- [5] Проект Федерального закона № 617780-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 07.02.2012) // <http://www.consultant.ru/law/review/1338160.html>
- [6] Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 11. – ст. 1001.