



УДК 342.9/.5:346.7/.9: 656.6

Бутченко Виктор Николаевич, доцент, к.э.н., заведующий кафедрой транспортного права, проректор по безопасности
Волжский государственный университет водного транспорта
603951, г. Нижний Новгород, ул. Нестерова, 5.

Крепак Сергей Вячеславович, к.т.н., доцент кафедры транспортного права
Волжский государственный университет водного транспорта
603951, г. Нижний Новгород, ул. Нестерова, 5.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОРТОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА СУДАМИ И ПЛАВУЧИМИ ОБЪЕКТАМИ НА ВНУТРЕННИХ ВОДНЫХ ПУТЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В данной статье рассматриваются проблемы правового регулирования деятельности по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях, в частности, правовые вопросы функционирования государственного портового контроля за судами и плавучими объектами. Отмечены недостатки правового регулирования соответствующих отношений и даны предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: транспорт, судоходство, безопасность судоходства, судно, плавучий объект, государственный портовый контроль, капитан бассейна, государственный транспортный инспектор

Институт государственного портового контроля (далее ГПК) появился на внутреннем водном транспорте в 2012 году. Катализатором появления данного института стала небезызвестная трагедия с пассажирским теплоходом «Булгария». За основу была взята система портового контроля на морском транспорте и в частности Парижский меморандум о взаимопонимании по контролю судов государством порта (Paris Memorandum of Understanding on Port State Control) (далее – Парижский меморандум), принятый в 1982 году в целях реализации требований статьи 94 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, связанных с обеспечением мер безопасности судов в море государствами флага. Также на морском транспорте процедуры государственного портового контроля регламентируются резолюциями Международной морской организации (ИМО), последняя из которых принята в 2017 году (Procedures for Port State Control, 2017 (IMO resolution A.1119)).

Правовую основу ГПК на внутреннем водном транспорте, в основном, составляют положения Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации (далее КВВТ) [1], главным образом статья 38.1. Государственный портовый контроль, и основанные на нем подзаконные нормативные правовые акты, преимущественно приказы Минтранса России.

В соответствии с частью 3 статьи 38.1. КВВТ объектами ГПК являются суда и плавучие объекты, находящиеся в бассейне внутренних водных путей. Предметом проверки является соблюдение обязательных требований которые состоят из:

1. Требований к оборудованию, конструкциям, машинам, механизмам судов, спасательным и иным средствам.

2. Требований обеспечения безопасной эксплуатации таких судов и плавучих объектов.

3. Профессиональных и квалификационных требований к членам экипажей судов.

Условно деятельность инспекций ГПК можно разделить на контрольно-надзорную и административно-процессуальную.

Первая является основной деятельностью, направленной на проверку соблюдения вышеуказанных обязательных требований, вторая – дополнительной, направленной на привлечение к административной ответственности лиц, допустивших правонарушения в области безопасности судоходства.

По обоим направлениям деятельности в настоящее время есть нерешенные вопросы правового характера.

Как минимум, можно выделить проблемные вопросы, связанные с:

1. Процедурой осуществления ГПК.

2. Содержанием обязательных требований.

3. Применением административно-процессуальных норм.

Многие из проблем которые будут рассмотрены далее, их причины, возможные варианты решения достойны рассмотрения в отдельных статьях, поэтому в рамках данной работы мы ограничимся их кратким описанием.

Не вызывает сомнения тот факт, что деятельность инспекций ГПК относится к контрольно-надзорной деятельности, соответственно, связана с ограничением конституционных прав и свобод граждан и должна быть точно регламентирована. Тщательная регламентация процедуры проверки важна как для проверяемых, так и для проверяющих. Первые должны понимать, что от них могут правомерно потребовать инспекторы ГПК, вторые должны знать пределы своих полномочий, чтобы в свою очередь доказать надзорным над ними органам (к которым, в основном, относятся транспортные прокуратуры и подразделения Управления государственного морского и речного надзора Ространснадзора) что проверка проведена надлежащим образом.

Для этого необходимо определить: основания проверки, её длительность, дату, время, место, какие действия могут совершаться во время проверки, каким образом оформляются результаты таких действий и т.д.

На проверки ГПК не распространяются нормы Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2], которыми регламентируются соответствующие контрольно-надзорные процедуры в большинстве других сфер. Таким образом, единственными источниками правовой регламентации рассматриваемой процедуры являются КВВТ и связанные с ним подзаконные нормативные правовые акты. Основным документом, определяющим детали проверки, является Порядок назначения проверок судов и иных плавучих объектов на основании оценок рисков нарушения обязательных требований и проведения таких проверок, утвержденный приказом Минтранса России от 10.04.2013 № 114 (далее – Порядок назначения проверок)[3].

Порядок назначения проверок судов и иных плавучих объектов основан на оценке рисков нарушения обязательных требований, которая рассчитывается автоматически информационной системой государственного портового контроля (ИСГПК).

Можно выделить первичную проверку и более детальную проверку.

В статье 13 Порядка назначения проверок перечислены действия, которые совершаются во время первичной проверки. Очень важно отметить, что перечень этих

действий конечный (закрытый), то есть, иные действия не предусмотрены и их совершение может быть квалифицировано как превышение должностных полномочий, а проверяемый не обязан реагировать на соответствующие требования инспектора ГПК как на неправомерные. Это особенно важно в связи с содержанием статьи 14 того же документа, в соответствии с которой в случае если в ходе первичной проверки нарушения обязательных требований не обнаружены, проверка должна на этом завершиться.

Здесь можно обозначить, как минимум, следующие проблемы.

Во-первых, перечень проверочных мероприятий, явно не рассчитан на плавучие объекты, так как для них не предусмотрены не судовые документы, не экипаж, не судовые журналы и, если следовать требованиям Порядка назначения проверок, то вся первичная проверка должна состоять из внешнего осмотра плавучего объекта и поверке устранения нарушений обязательных требований, обнаруженных во время предыдущей проверки.

В судебной практике даже ставился вопросом о том, распространяются ли требования Порядка назначения проверок на плавучие объекты? Здесь следует, согласиться с мнением суда, что «Применительно к используемой в Порядке терминологии следует учитывать, что в пункте 2 Порядка понятие «судна или иного плавучего объекта» далее обозначается одним словом «судно», соответственно положения Порядка распространяют свое действие и на плавучие объекты» [4].

Однако, следует признать, что многие формулировки данного документа не рассчитаны на проверку плавучих объектов. Например, в случае обнаружения нарушения обязательных требований, предусмотрена выдача предписания судовладельцу, но поскольку плавучий объект не является судном, то и судовладельца здесь быть не может. Также непонятно, кто на плавучем объекте уполномочен представлять интересы владельца плавучего объекта, особенно учитывая, что соответствующая проверка не относится ни к плановым не к внеплановым и заранее о ней владелец объекта не предупреждается. Применительно к судам таким представителем в соответствии с частью 3 статьи 30 КВВТ является капитан судна.

Таким образом, очевидно, требуется внесение изменений в указанный порядок, с целью выделения и учета особенностей проверки плавучих объектов.

Во-вторых, проверка наличия дипломов и квалификационных свидетельств членов экипажа судна, при буквальном толковании означает, что иные документы, которые должны быть у членов экипажа инспекторы ГПК проверять не вправе. На курсах повышения квалификации инспекторы ГПК привели пример когда на пассажирском теплоходе было зафиксировано массовое пищевое отравление пассажиров. Предположительно, причиной явилось отсутствие медицинской книжки у одного из работников пищеблока. Инспектору ГПК, который проводил накануне проверку теплохода, вменяли в вину, что он не выявил данное нарушение, однако, как следует из приведенных выше рассуждений, он и не мог при правомерной проверке его выявить, так как не наделен правом требовать предоставления указанного документа.

Поэтому очень важно определиться и точно зафиксировать в соответствующих нормативных правовых актах, какие аспекты безопасности должны выявлять инспекторы ГПК и наделить их необходимыми полномочиями.

Также интересен тот факт, что парадоксально, но ни в одном нормативном правовом акте не закреплена обязанность членов экипажа иметь дипломы или квалификационных свидетельства с собой и предъявлять их по требованию контрольно-надзорных органов, что, безусловно, затрудняет задачу инспекторам ГПК проверить соответствие членов экипажа необходимым требованиям.

Более детальная проверка проводится если выявлены нарушения в ходе проведения первичной проверки.

Перечень действий, которые в этом случае должен совершить инспектор ГПК определены в статье 15 Порядка назначения проверок. В большинстве случаев это проверка исправности различных устройств, механизмов, конструкций и т.п.

Здесь тоже есть ряд неопределенностей. Во-первых, как проверять применение системы управления безопасностью судов (СУБ). В соответствии с частью 6 статьи 34.1 КВВТ судовое свидетельство об управлении безопасностью выдается в подтверждение того, что система управления безопасностью, разработанная судовладельцем, применяется на судне надлежащим образом. Таким образом, если на судне есть свидетельство СУБ, то это означает, что эта система работает, а если этого документа нет, то очевидно, что и СУБ не применяется.

Во-вторых, формально, от инспектора ГПК требуется совершение всех перечисленных действий, хотя, в принципе, можно было бы ограничиться только теми, которые он сочтет необходимыми по результатам первичной проверки.

Порядок назначения проверок предусматривает также, что проверка судна проводится после транспортного происшествия с ним; на основании информации о нарушениях судном международных договоров Российской Федерации и/или нормативных правовых актов Российской Федерации, предоставленной лоцманом, диспетчером, оператором системы управления движением судов, членом экипажа, профессиональным органом, ассоциацией, профессиональным союзом или любым другим лицом, заинтересованным в безопасности судна, его экипажа и пассажиров и/или в защите окружающей среды и на основании запроса Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, однако, порядок и предмет проведения проверок в этих случаях никак не регламентирован.

Также недостаточно регламентирована процедура временного задержания судна. Например, не понятно, где должно находиться задержанное судно или каким образом может быть обеспечен запрет эксплуатации такого судна (помещение на штрафную стоянку, установка устройств, блокирующих запуск двигателя и т.п.) по аналогии со статьей 27.13. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, существует неясность относительно того, должны ли ГПК подвергаться суда, находящиеся в эксплуатации или любые суда и плавучие объекты, которые находятся в бассейне внутренних водных путей, в том числе, выведенные из эксплуатации и находящиеся на отстое. На последнюю ситуацию Порядок назначения проверок также не рассчитан, а как отмечалось ранее, других документов, регламентирующих проверки, фактически, нет.

Ещё одним неприятным моментом для инспекторов ГПК является то, что большинство обязательных требований должен соблюдать судовладелец, которым в соответствии с КВВТ может быть не только собственник судна, но и иное лицо, например, арендатор. Однако Порядок назначения проверок и иные документы, регламентирующие деятельность ГПК не позволяют путем совершения правомерных действий выяснить кто является судовладельцем проверяемого судна, так как запрос такой информации и её документального подтверждения либо не предусмотрен процедурой проверки либо значительно затруднён и, фактически, не возможен.

Вторым проблемным вопросом является содержание самих обязательных требований. Здесь тоже наблюдается ряд неопределённостей.

Во-первых, различное толкование имеет понятие «судовые документы». Часть 1 статьи 14 КВВТ содержит перечень таких документов, которой заканчивается пунктом 11 «иные судовые документы, предусмотренные международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». Что относить к иным документам, на практике вызывает вопросы, в то время как это очень важный аспект ГПК, так как отсутствие на борту судна хотя бы одного судового документа неминуемо влечет его задержание.

Во-вторых, значительное внимание при ГПК должно уделяться проверке соблюдения требований к различным судовым механизмам, устройствам, конструкциям и т.п., однако, в этой сфере есть некоторые противоречия между нормами КВВТ и законодательством о техническом регулировании. Последнее устанавливает, что

обязательные требования к объектам технического регулирования и процессам их жизненного цикла, влияющим на безопасность таких объектов устанавливаются в технических регламентах, которые являются нормативными правовыми актами., а КВВТ, фактически, игнорирует факт принятия технических регламентов и по аналогичному вопросу в главе VI отсылает к так называемым Правилам Регистра, которые не могут считаться нормативными правовыми актами, так как принимаются не государственным органом, а Федеральным автономным учреждением (некоммерческим юридическим лицом) и, соответственно, содержат только технические, а не правовые нормы и не могут определять права и обязанности субъектов. Соответственно у инспекторов ГПК возникают затруднения по поводу того, ссылкой на нормы какого документа они должны подтвердить правомерность своих требований. Особенно это критично при проверке плавучих объектов, так как для большинства из них технические регламенты не приняты.

В-третьих, возникают вопросы при проверке соответствия экипажей несамостоятельных судов, так как в отличие от самостоятельных судов для них не определяется минимальный состав экипажа и, кроме того, есть неопределенность какие документы (дипломы, квалификационные свидетельства) должны быть у некоторых членов экипажа, например, у шкипера.

Третий проблемный вопрос связан нестыковкой норм КВВТ и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП)[5]. КВВТ наделяет как капитана речного бассейна, так и инспекторов ГПК правом составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований и рассматривать дела об указанных административных правонарушениях, однако нормы КоАП, без соблюдения которых невозможно правомерно реализовать процедуру привлечения к административной ответственности таким правом наделяет только капитана бассейна. Учитывая, что капитан речного бассейна не принимает непосредственного участия в проверках и во многих случаях территориально значительно удален от инспекторов ГПК и места проведения проверки реализация административно-процессуальных норм только с его помощью, практически, невозможна.

Попытка исправить данный нюанс путем внесения необходимых изменений в КоАП пока не увенчалась успехом, в том числе, из-за отрицательного заключения Минэкономразвития России на соответствующий законопроект в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия, во многом основанного на том, что аналогичные административно-правовые нормы реализуют также сотрудники Ространснадзора (федеральные транспортные инспекторы) и дублирование соответствующих полномочий противоречит положениям реформы контрольно-надзорной деятельности.

Другой вариант решения проблемы, через передачу необходимой информации в Ространснадзор (Госморречнадзор Ространснадзора) для последующего возбуждения и рассмотрения дела также не всегда удается реализовать, так как важнейшим документом в процедуре привлечения к административной ответственности является протокол об административном правонарушении, а его инспекторы ГПК составлять не вправе (в соответствии с КоАП), а федеральные транспортные инспекторы, зачастую не могут, так как судно уже покинуло место их расположения.

Кроме того, вызывает сомнение целесообразность наделяния капитана речного бассейна полномочиями по рассмотрению некоторых составов административных правонарушений, не связанных напрямую с организуемыми им проверками.

Существует несколько путей решения обозначенных проблем.

Первый – внесение необходимых изменений в соответствующие нормативные правовые акты. Идеальный вариант, однако, наиболее затруднительный в связи с длительной процедурой подготовки, обсуждения и принятия нормативных правовых актов, особенно федеральных законов.

Второй – разработка методических рекомендаций по вопросам деятельности инспекций государственного портового контроля. Поскольку большинство нормативных

правовых актов в этой области – акты Минтранса России, такие рекомендации могли бы квалифицироваться как акты официального толкования нормативных правовых актов органом их принявшим. Это может быть как один документ, охватывающий всю сферу деятельности ГПК, так и документы по отдельным направлениям деятельности ГПК.

В идеале подобные документы должны быть тщательно научно проработаны, в том числе, с учётом результатов практической деятельности инспекций ГПК и, во избежание противоречий, согласованы с транспортными прокуратурами и Управлением государственного морского и речного надзора Ространснадзора.

Некоторые проблемы можно было бы также решить путем создания необходимых и актуальных информационных баз данных доступных в любой момент при исполнении должностных обязанностей инспекторам ГПК. Соответственно, также с помощью необходимого технического оснащения ГПК. А также более широким внедрением электронного документооборота и других современных цифровых технологий.

Список литературы:

1. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации: Федеральный закон от 07.03.2001 № 24-ФЗ //Собрание законодательства РФ. – 12.03.2001. – № 11. – ст. 1001.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ //Российская газета – 30.12.2008. – № 266.
3. Об утверждении Порядка назначения проверок судов и иных плавучих объектов на основании оценок рисков нарушения обязательных требований и проведения таких проверок: Приказ Минтранса России от 10.04.2013 № 114 //Российская газета – 27.05.2013.- № 111.
4. Решение Арбитражного суда Пермского края от 15 октября 2018 года по делу № А50-24785/2018 «По заявлению ООО «СЭФИС» к ФБУ «Администрация камского бассейна внутренних водных путей». Режим доступа <https://kad.arbitr.ru/Card/786d5c20-af1f-45d8-ab2a-5d3126e34c21>.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ //Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (с.1). – ст. 1.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF STATE PORT CONTROL OVER VESSELS AND FLOATING OBJECTS ON THE INLAND WATERWAYS OF RUSSIAN FEDERATION

Viktor N. Butchenko, Sergey V. Krepak

The article is devoted to the problems of legal regulation of navigation safety on the inland waterways, in particular legal issues functioning of the state port control over vessels and floating objects. The shortcomings of legal regulation are noted and proposals for improving the legislation are given.

Keywords: transport, navigation, navigation safety, vessel, floating object, state port control, master of river basin, state transport inspector.