

Клубок противоречий в правовом вакууме

От редакции:

Хотя результаты проведенного «КиЯ» опроса, касающегося возможной отмены обязательной регистрации гребных судов, уже опубликованы, в редакцию продолжают поступать отклики заинтересованных читателей, нередко охватывающие более широкий круг вопросов, связанных с правовым обеспечением маломерного флота. И особенно ценны здесь мнения профессиональных юристов, действительно глубоко знающих проблему. Свое видение ситуации излагает профессор кафедры морского и международного права Морской государственной академии им. адмирала Ф.Ф. Ушакова, доктор юридических наук Сергей Дмитриев, полученное редакцией письмо которого мы публикуем в сокращенном виде.

На мой взгляд, предложение ГИМС об отказе от регистрации того или иного вида судов целесообразно реализовать лишь после ликвидации немислимой для двадцать первого века правовой пустыни в области эксплуатации маломерного флота в целом. Ведь в море беззакония плавают не только гребные, но и более «серьезные» суда, не вхожие за порог морского и речного регистров. Поразиительно, но даже для яхтинга¹ до сих пор не создано приемлемых условий, хотя, несмотря на кризис, он имеет неплохие долгосрочные коммерческие, и что не менее важно для суперводной страны, социальные перспективы. Как уже не раз справедливо отмечалось в «КиЯ», пока этот потенциал не используется, а инвестиции и клиентура уходят за рубеж, где создана соответствующая инфраструктура и процветает яхтенный чартер.

А у нас состояние многих типов маломерных судов оценивается не с точки зрения безопасности судоход-

ства, а лишь по сугубо спортивным критериям², фактически прекратил существование яхтенный регистр, технический надзор за яхтами в России нелегитимен. До сих пор не существует какой-либо официально утвержденной классификации (кроме чисто спортивной) и правового определения понятия не только гребной лодки, но и яхты, катера и других судов, предназначенных для отдыха, спорта либо туризма. Вы не найдете официальных толкований терминам «подвесной мотор», «надувное судно», «байдарка» и др. Изучив всю нормативную базу судоходства, вы не сможете дать внятный ответ даже на такие элементарные вопросы: как выйти в плавание на яхте за пределы территориальных вод России, как войти в них, как оформить яхтенный чартер, как легализовать постройку такого судна, почему к некоммерческим судам на практике применяются ограничения, связанные с каботажным и заграничным плаванием и т.д. и т.п.

Полагаю, что для начала следует

дать правовые определения основным понятиям в сфере эксплуатации подобных судов. Оснований для этого предостаточно. Например, в многочисленных подзаконных правовых актах эти суда принято подразделять на маломерные³, прогулочные⁴, спортивные, но четких границ между ними не установлено, в том числе и по возможным районам плавания. Неразбериха в этом вопросе обусловлена противоречиями, заложенными не только в ведомственных нормативных актах, но и в законах. Так, согласно международным и отечественным нормам к внутренним водам отнесены и внутренние морские воды — заливы, бухты, губы и лиманы⁵. Однако новейший Кодекс внутреннего водного транспорта РФ (далее — КВВТ) невероятно противоречив в этом отношении. В абзаце 2 ст. 3 этого кодекса дается совершенно «безграничная» трактовка внутренних водных путей (далее ВВП)⁶, в части 4 ст. 1 признается возможность их прохождения по морским водам, а из контекста других

¹ В данном случае термин «яхтинг» отражает сложившееся в мире представление о нем как об эксплуатации моторных либо парусных судов, предназначенных для спортивных или туристских целей.

² Например, до сих пор в сфере яхтенного технадзора «по инерции» правит бал Федерация парусного спорта России — общественная организация. Именно она берет на себя целый ряд функций, по сути, относящихся к категории государственных услуг: осуществляет регистрацию спортивных судов, выдает судовые документы, в том числе подтверждающие годность к эксплуатации, контролирует укомплектованность судов навигационным оборудованием, аварийно-спасательными средствами, принимает участие в подготовке специалистов по управлению яхтами и другими судами и т.п. А ведь такие суда задействованы в соревнованиях не более 1–3 % от общего времени их эксплуатации, основу которого обычно составляют тренировки поблизости от открытых для судоходства акваторий и передвижение своим ходом в районы проведения состязаний.

³ Единственное исключение составляет примечание к ст. 11.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, однако оно представляет собой не что иное, как неудачную «склею» из абз. 4 п.2 Правил плавания по внутренним водным путям Российской Федерации и п. 4 Положения о ГИМС МЧС России.

⁴ Таковыми на море и реке признаются суда пассажироместимостью не более 12 чел. независимо от мощности главных двигателей и валовой вместимости (см. там же).

⁵ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. и ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ (с изм. и доп.).

⁶ «К внутренним водным путям относятся естественные или искусственно созданные федеральные пути сообщения, обозначенные навигационными знаками или иным способом и используемые в целях судоходства».

статей следует, что внутренние морские пути не являются составной частью ВВП⁷. КВВТ «не видит» специфики правоотношений, возникающие из судоходства на участках ВВП, «на которых навигационно-гидрографические условия обеспечения плавания судов и безопасности судоходства соответствуют требованиям торгового мореплавания»⁸. Но как быть, если эти условия не соответствуют указанным требованиям?

Что касается действующего КТМ, то в нем упоминается, но не регулируется такой вид судоходства, как прибрежное плавание⁹. Соответственно «хромают» и подзаконные правовые акты. Так, официально утвержденный перечень ВВП ограничен только реками и озерами; правила плавания по внутренним водным путям не применяются только «на устьевых участках рек с морским режимом», хотя, кроме названных участков, существуют внутренние морские пути, озера и крупные водохранилища с весьма специфическими условиями судоходства; положения, установленные КТМ, распространяются на суда внутреннего плавания, хотя тот же КТМ четко разделяет ВВП и морские пути и т.д.

Ни один из опрошенных мною специалистов не смог объяснить, почему государственная регистрация и технический надзор за спортивными и прогулочными судами с главными двигателями мощностью не менее 55 кВт, эксплуатируемых на ВВП, производят соответственно бассейновые органы государственного управления на внутреннем водном транспорте¹⁰ и Российский Речной Регистр, а на море это может делать ГИМС, при-

чем независимо от мощности главных двигателей и вместимости судов данного типа¹¹. Якобы маломерные монстры неограниченной мощности и вместимости, нередко вынуждены использовать фарватер ВВП вследствие большой осадки и габаритов. Тогда что есть суда внутреннего плавания? На этот и многие другие вопросы ответа нет.

Оставляя за рамками данной статьи описание результатов анализа сложившейся ситуации и теоретические обоснования, полагаю необходимым прежде всего исключить терминологическую путаницу в части установления понятия речных и озерных вод, отнеся к последним и водохранилища, близкие по условиям судоходства к озерам. Тем более что современный вариант КВВТ по-прежнему активно использует «речную» терминологию, а в некоторых подзаконных нормативных актах «по недосмотру» отражаются правильные, на мой взгляд, трактовки понятий судов, используемых на реках, озерах и иных водоемах, во внутренних морских водах и на территориальном море¹². Кроме того, давно назрела необходимость освободить КТМ и КВВТ от переполняющей их архаики¹³, учитывая преимущественное базирование маломерных судов на реках и в районах размещения устьевых портов, радикальное изменение отношений собственности, тенденции в развитии водного туризма и системы государственного регулирования в сфере транспорта, а также ряд других немаловажных факторов. В частности в текстах этих кодексов было бы целесообразно:

– трактовать понятие «судно» как

любое плавучее сооружение, используемое в целях плавания;

– считать пассажиром судна только лицо, перевозка которого осуществляется по договору либо с согласия владельца или судоводителя и не выполняющее на судне какие-либо обязанности, связанные с деятельностью этого судна¹⁴;

– на всех водных объектах (включая моря) отнести к категории маломерных некоммерческие суда (кроме нефтеналивных, буксирных, пограничных и военных) длиной до 14 м и (или) валовой вместимостью до 40 регистровых тонн, пассажировместимостью не более 12 чел., включая численность экипажа, а также гребные лодки грузоподъемностью 100 и более кг, надувные суда грузоподъемностью 225 и более кг и гидроциклы¹⁵;

– возложить функцию государственной регистрации и технического надзора за маломерными судами (кроме спортивных судов, доставляемых к месту проведения соревнований другими транспортными средствами и предназначенных исключительно для участия в соревнованиях на акваториях, закрытых для входа других судов) на ГИМС МЧС России;

– возложить классификацию и надзор за безопасностью эксплуатации спортивных судов, доставляемых к месту проведения соревнований другими транспортными средствами и предназначенными исключительно для участия в соревнованиях на акваториях, закрытых для входа других судов, на соответствующие органы Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ;

– исключить все маломерные

⁷ См. абз. 7 ст. 3, часть 3 ст. 7, часть 8 ст. 35 и др. статьи КВВТ.

⁸ См. часть 4 ст. 1 КВВТ.

⁹ См. ст. 25 и 337 КТМ.

¹⁰ См. ч. 2 ст. 17 КВВТ и п. 1 Правил государственной регистрации судов (Утв. Приказом Минтранса России от 26 сентября 2001 г. № 144).

¹¹ См. п. 1.2. Правил аттестации судоводителей на право управления маломерными судами, поднадзорными ГИМС МЧС России (Приложение к Приказу МЧС России от 29.06.2005 №. 498 (с изм. и доп.).

¹² См., например, п. 4.7 Правил промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации.

¹³ Несмотря на свою относительную молодость, КТМ прилично отстал от зарубежных визави, своевременно имплементирующих нормы ИМО и других международных организаций. К тому же многие положения данного кодекса не позволяют считать легитимными последние предписания федеральных органов исполнительной власти.

¹⁴ Во всяком случае, следует откорректировать определение понятия «пассажир», приведенное в ч. 3 ст. 177 КТМ и ст. 3 КВВТ с учетом положений, изложенных в части «А» главы 1 конвенции SOLAS, в других международных нормах, а также в правилах классификации и постройки судов, разработанных Российским морским регистром судоходства, принимая во внимание существование маломерных некоммерческих судов.

¹⁵ Действующее определение соответствовало лишь условиям, существовавшим в СССР. В настоящее время номенклатура стационарных двигателей маломерных судов уже давно не ограничивается моторами от автомобиля ГАЗ-21, а модельный ряд подвесных лодочных двигателей не завершается мощностью в 30 л.с. Отсюда нонсенс — на транец РИБа можно навесить несколько больших подвесных моторов, а вот мощность стационарного двигателя на этом же судне не должна превышать 75 л.с.

суда из категории недвижимого имущества;

— избавить КТМ и КВВТ от множества бессодержательных и утративших актуальность предписаний, сформулированных по принципам «пальцем в небо» и «нельзя, но если очень хочется, то можно», наличие которых порождает произвол со стороны многочисленных государственных служб, осуществляющих контрольно-надзорные функции в сфере транспорта¹⁶;

— предоставить право использования российского флага владельцам судов из числа иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории России¹⁷;

— исключить требования об обязательной лоцманской проводке маломерных судов под флагом иностранного государства в течение всего пути следования по ВВП¹⁸;

— законодательно закрепить право органов государственного управления, иных чем Минтранс России, издавать в пределах своей компетенции нормативные акты, регулирующие отношения, возникающие в сфере эксплуатации маломерных судов¹⁹;

— сократить номенклатуру обязательных документов и упростить процедуры входа и выхода маломерных судов в территориальные воды и внутренние воды России²⁰;

— отменить Постановление Правительства РФ «О государственном надзоре за мореплаванием и техни-

ческим надзоре за спортивными и прогулочными судами в Российской Федерации»²¹;

— внести соответствующие изменения и дополнения в нормативные акты, определяющие:

а) выдачу разрешений на право плавания судов под флагом иностранного государства по ВВП, дипломирование членов экипажей судов внутреннего плавания и морских судов; классификацию морских судов, судов внутреннего и смешанного плавания, полномочия ГИМС МЧС РФ;

б) правила плавания по ВВП, порядок государственной регистрации, учет и содержание маломерных судов, аттестацию судоводителей, пользование маломерными судами на водных объектах, пропуск судов через шлюзы ВВП;

в) правовой статус морского и речного регистров судоходства;

г) порядок передвижения маломерных судов в акватории морских и речных портов.

Наконец, необходимо создать условия для скорейшей реализации упрощенного порядка таможенного оформления временно ввозимых некоммерческих транспортных средств, предусмотренного п. 1 ст. 271, ст. 280, 282 и другими статьями Таможенного кодекса Российской Федерации, а также ст. 30 ФЗ «О государственной границе Российской Федерации»²², сведенного на нет новейшим, но чрез-

вычайно консервативным постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 94 «О видах контроля, осуществляемых в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации».

С учетом сказанного выше просьба ГИМС представить предложения об установлении ответственности владельцев гребных судов за те или иные нарушения правил плавания, на мой взгляд, также несколько преждевременна. «Пени и штрафы плохо нравы исправляют, коли нет истинной заботы о благополучии тех, кто эти штрафы и пени платит», справедливо предупредила Екатерина Великая. К тому же в части назначения наказаний наши федеральные и региональные законодатели всегда были на высоте, и за ними дело не станет — была бы определенность в субъекте и объекте правонарушений. Полагаю, что среди читателей «Кия» найдется немало желающих поучаствовать в установлении этой определенности. И если в результате дискуссии она обретет приемлемую юридическую форму, то лично я обязуюсь без промедления представить в редакцию проекты статей для дополнения и изменения Кодекса РФ об административных правонарушениях. Разумеется, тут придется немало поработать и ГИМС — потребуются детальные статистические данные о происшествиях с участием маломерного флота по всем регионам России.

¹⁶ Учитывая безграничность формулировок ст. 2 КТМ, давно пора заменить термин «торговое мореплавание» на «мореплавание»; отменить ст. 4, ч. 4 ст. 6, ч. 3 ст. 9, ч. 5 ст. 38, ч. 7 ст. 41 КТМ и многие другие статьи, порождающие огромное количество правовых спекуляций, связанных с неопределенностью и двусмысленностью используемых в них понятий.

¹⁷ Полагаю, что нелепости в ст. 17 КТМ, определяющей национальность судов, появились вследствие неточного толкования соответствующих норм международного права.


¹⁸ См. п. 7 ст. 41 КВВТ.

¹⁹ Многочисленные инструкции и правила МЧС России в настоящее время незаконны, поскольку ст. 5 и 6 КТМ и ст. 4 КВВТ относят их разработку исключительно к компетенции «федерального органа исполнительной власти в области транспорта», то есть Минтранса России.

²⁰ Положение о ГИМС МЧС России (Утв. Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835).

²¹ Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2001 г. № 74 (с изм. и доп.).

²² ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594 (с изм. и доп.).



Клеи и герметики "Sikaflex"

МАТЕРИАЛЫ И ТЕХНОЛОГИИ

- настил тиковых палуб
- клейка минеральных и оргстекло
- универсальные герметики
- конструкционные клеи и т. д.

УСЛУГИ ПО НАСТИЛУ ТИКОВЫХ ПАЛУБ

СТЭК-М, официальный дистрибьютор "Sika", Санкт-Петербург
(812) 335-6930, 251-2606, info@sika.spb.ru, www.sika.spb.ru

КАПИТАНКИ




ОПТОМ И РОЗНИЦУ

WWW.SEASHOP.RU

т. (495) 799 60 12