

Анализ законодательства в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водном транспорте

А.В.Костров, В.Н.Галочкин, С.А.Титов

Федеральное государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций» МЧС России

Право
и
безопасность

Ключевые слова: нормативный правовой акт, чрезвычайная ситуация, водный транспорт, водный объект, безопасность людей на водных объектах

Адрес для корреспонденции: 14_otdel@mail.ru

14.07.2011 в г. Казани на совещании с членами Правительственной комиссии по расследованию обстоятельств катастрофы теплохода «Булгария» В.В.Путин поставил задачу проанализировать всю договорно-правовую и нормативную правовую базу (НПБ) деятельности на водном транспорте страны, наладить строгий контроль за соблюдением правил этой деятельности, ввести строжайшую ответственность за нарушения [1]. 15.07.2011 Д.А.Медведев потребовал выяснить не только прямые причины того, что произошло, но и предотвратить подобного рода катастрофы на будущее [2]. Особенно остро был поставлен вопрос об усилении ответственности должностных лиц, независимо от их уровня, организующих деятельность на водном транспорте.

Случай с гибелью теплохода «Булгария» выявил системный характер проблемы обеспечения безопасности на водном транспорте и, в частности, проблемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) на этом виде транспорта.

В соответствии с указанием руководства МЧС России в ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ) разрабатывается отчёт «Анализ действий сил и средств РСЧС при проведении аварийно-спасательной операции в районе затопления дизель-электрохода «Булгария», один из разделов которого содержит анализ действующих нормативных правовых актов по предупреждению и ликвидации ЧС на водном транспорте.

При подготовке статьи выполнена оценка состояния разработанности рассматриваемой темы. Установлено, что в настоящее

время практически невозможно указать работы, в которых бы системно исследовались правовые проблемы предупреждения и ликвидации ЧС на водном транспорте. Основное внимание при этом обращено на оценку состояния правового регулирования отношений, связанных именно с предупреждением и ликвидацией ЧС на водном транспорте, как составной части механизмов регулирования отношений по обеспечению комплексной транспортной безопасности. Обнаружены две работы [3,4], лишь отчасти близкие к рассматриваемой теме.

Цель статьи — заполнить имеющийся пробел, а именно:

- 1) представить структуру и состав НПБ, регулирующей отношения по предупреждению и ликвидации ЧС на водном транспорте;
- 2) провести анализ и выявить недостатки (пробелы) НПБ;
- 3) сформулировать предложения по совершенствованию рассматриваемой НПБ.

Новизна поставленной задачи, связанная с формулированием задачи обеспечения

КОСТРОВ Анатолий Васильевич

Кандидат технических наук, доцент. Ведущий научный сотрудник ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ). Труды по баллистике ракет и космических аппаратов, системам защиты объектов и территорий от средств воздушного нападения — до 1996 г.; правовому обеспечению гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций — после 1996 г.

ГАЛОЧКИН Владимир Николаевич

Младший научный сотрудник ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ).

ТИТОВ Сергей Александрович

Техник ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), студент Международной академии бизнеса и управления.

безопасности на водном транспорте в терминах законодательства в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, обусловила необходимость дать толкование используемых в статье терминов.

Толкование ключевых терминов

Термин «нормативный правовой акт» определён в большинстве источников теории права. Он отличается от терминов «нормативный методический акт» и «нормативный технический акт». В статье используется определение нормативного правового акта, данное в энциклопедии [5].

Термины «ЧС», «предупреждение ЧС», «ликвидация ЧС» юридически определены в законе «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера». Они содержательно охватывают термин «ЧС на водном транспорте».

Под водным транспортом понимается вид транспорта, перевозящего пассажиров и грузы по водным естественным (океаны, моря, реки, озёра) и искусственным (каналы, водохранилища) путям сообщения. Этот вид транспорта подразделяется на морской и внутренний водный транспорт [6]. Юридическое определение термина «водный транспорт» не обнаружено.

Термин «внутренний водный транспорт» юридически определён в Кодексе внутреннего водного транспорта РФ как «один из видов транспорта, находящегося в ведении Российской Федерации и представляющего собой производственно-технологический комплекс с входящими в него организациями, осуществляющими судоходство и иную связанную с судоходством деятельность на внутренних водных путях Российской Федерации».

Термин «морской транспорт» юридически не определён, но определён, например, в Большом энциклопедическом словаре как «вид водного транспорта, осуществляющего перевозки грузов и пассажиров с помощью судов по океанам, морям и морским каналам. Морской транспорт делят на каботажный (перевозки между портами одной страны) и международный дальнего плавания. Пассажирские перевозки морским транспортом почти вытеснены воздушным транспортом и сохранились главным образом в качестве рекреационных круизов».

Термин «водный объект» юридически определён в ст. 1 Водного кодекса РФ как «природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима».

Заметим, что в статье принят во внимание следующий юридический факт. Федеральный закон от 07.05.2007 № 66-ФЗ «О внесении изменения в ст. 11.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях» юридически определил термин «маломерное судно». Это изменение не коснулось ни

Кодекса внутреннего водного транспорта РФ, ни Кодекса торгового мореплавания РФ, в которых термин «маломерное судно» совершенно не упоминается. Из этого следует, что законодательство РФ не относит маломерные суда к водному транспорту.

Результаты анализа НПБ

Проведённый анализ позволил установить следующее.

1. В целом рассматриваемая НПБ достаточно представительна, но преобладающая часть входящих в неё нормативных правовых актов содержит нормы и положения, изложенные с использованием термина «безопасность на водном транспорте», и весьма редко — с использованием терминов «предупреждение ЧС на водном транспорте», «ликвидация ЧС на водном транспорте». Это говорит о том, что правовые нормы и положения, действующие в области защиты населения и территорий от ЧС (например, ФЗ «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера»), пока очень ограниченно распространяются на регулирование отношений, связанных с предупреждением и ликвидацией ЧС на водном транспорте.
2. Россия имеет значительное количество международных соглашений, регулирующих отношения, связанные с обеспечением безопасности предупреждения и ликвидации ЧС на водном транспорте (оказания помощи и спасания на море, предотвращения загрязнения моря нефтью, предупреждения столкновений судов в море и др.). Вместе с тем недостаточно развиты международные отношения по предупреждению и ликвидации ЧС на внутреннем водном транспорте.
3. Законодательство РФ в области водного транспорта, в частности в области обеспечения безопасности, определённое основными нормативными правовыми актами — Кодексом торгового мореплавания РФ и Кодексом внутреннего водного транспорта РФ, предусматривает исключительно федеральное ведение. Однако согласно ст. 72 Конституции РФ борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий являются предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ. Представляется, что это сдерживает развитие НПБ субъектов РФ, регулирующих отношения по предупреждению и ликвидации ЧС на водном транспорте.
4. Законодательство РФ возлагает ответственность за обеспечение безопасности на водном транспорте на федеральные органы исполнительной власти в области транспорта и их должностные лица. Государственный надзор в области водного транспорта осуществляются уполномоченными указанными органов. Обеспечение безопасности судоходства и подготовки судна к плаванию законодательство возлагает на судовладельца.

5. Контроль соблюдения требований пожарной безопасности на судах, независимо от форм собственности, и тушения пожаров на судах осуществляется «бассейновыми органами государственного управления» в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области водного транспорта. Кодекс торгового мореплавания РФ и Кодекс внутреннего водного транспорта РФ не содержат норм, регулирующих отношения, связанные с привлечением сил и средств Государственной противопожарной службы субъектов РФ и Федеральной противопожарной службы МЧС России.
6. Законодательство в области обеспечения безопасности на водном транспорте содержит достаточно развитую правовую базу в области спасания судов и иного имущества. Вместе с тем оно имеет пробелы в правилах координации деятельности сил и средств, привлекаемых к ликвидации ЧС на водном транспорте, даже в рамках действия таких функциональных подсистем Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), как «Координация деятельности по поиску и спасанию людей во внутренних водах и территориальном море» (МЧС России) и «Организация и координация деятельности поисковых и аварийно-спасательных служб (как российских, так и иностранных) при поиске и спасании людей и судов, терпящих бедствие на море в поисково-спасательных районах РФ» (Росморречфлот Минтранса России).
Не удалось обнаружить документ, определяющий порядок межведомственной координации деятельности указанных выше функциональных подсистем РСЧС. Информирование и оповещение органов РСЧС о гибели теплохода «Булгария» оказались неудовлетворительными, а привлечение сил и средств к спасанию тонущих — нерациональным (к месту гибели прибыло несколько пожарных частей, не предназначенных для выполнения спасательной операции на воде).
7. Имеет место преступное неисполнение законодательных норм в сфере реализации мероприятий по предупреждению ЧС на водном транспорте, особенно на внутреннем водном транспорте (случай затопления теплохода «Булгария» безусловно подтверждает это). Это говорит о слабой урегулированности ответственности должностных лиц, призванных осуществлять мероприятия по снижению рисков ЧС на водном транспорте.
8. Имеет место неопределённость норм, регулирующих отношения, связанные с лицензированием деятельности на водном транспорте (ст. 5 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ «Лицензирование отдельных видов деятельно-

сти на внутреннем водном транспорте» носит отсылочный характер. Подпункты 56-59 п. 1 ст. 17 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривают необходимость лицензирования деятельности по перевозке пассажиров и грузов на морском и внутреннем водном транспорте. Постановление Правительства РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте» включает положения о лицензировании перевозок внутренним водным транспортом пассажиров и грузов, устанавливающие (положения) детальную процедуру лицензирования. Однако в этом постановлении не содержится конкретного указания на абсолютное запрещение деятельности по перевозке до получения лицензии лицензиатом, несмотря на наличие у лицензиата документов, необходимых для получения лицензии.

9. Не развита НПБ по осуществлению социально-экономических механизмов смягчения последствий ЧС: страхования; компенсации или возмещения ущерба семьям погибших и пострадавшим; выплаты единовременных пособий.
10. Не развиты нормы, регулирующие отношения, связанные с осуществлением государственного контроля и надзора в сфере обеспечения безопасности на водном транспорте.
11. Неудовлетворительна строгость юридической (особенно административной, да и уголовной) ответственности лиц за нарушение правил обеспечения безопасности на водном транспорте.

Предложения по совершенствованию НПБ

1. Законодательно закрепить в терминологической базе такие термины, как «ЧС на водном транспорте», «предупреждение ЧС на водном транспорте», «ликвидация ЧС на водном транспорте», «крупный ущерб от ЧС на водном транспорте», и др.
2. Развить механизмы регулирования международных отношений, связанных с обеспечением безопасности (предупреждением и ликвидацией ЧС) на водном транспорте, осуществляющей деятельность на пограничных реках (озёрах) — р. Амур, Каспийском море (озеро).
3. Ввести в соответствующие нормативные правовые акты нормы, предусматривающие совместное ведение Российской Федерацией и субъектами РФ в области предупреждения и ликвидации ЧС на водном транспорте, особенно на внутреннем водном транспорте.
4. Законодательно повысить ответственность соответствующих органов и должностных лиц за осуществление организации и координации деятельности поисковых и аварийно-спасательных служб, связанных с ликвидацией ЧС на водном транспорте.

5. Усилить юридическую ответственность лиц, ответственных за осуществление мероприятий по предупреждению ЧС на водном транспорте.
6. Укрепить правовой механизм лицензирования деятельности на водном транспорте.
7. Развить правовые нормы социально-экономических механизмов смягчения последствий ЧС на водном транспорте: страхования (жизни, ответственности) — добровольного и обязательного; частичной компенсации или возмещения ущерба, нанесённого пострадавшим; выплаты единовременных пособий пострадавшим; осуществления благотворительной и гуманитарной помощи).
8. Законодательно повысить уровень социальной защищённости лиц, непосредственно участвующих в ликвидации ЧС на объектах водного транспорта, для чего внести изменения в соответствующие федеральные законы.
9. Законодательно установить размеры материальных (финансовых) компенсаций и единовременных пособий физическим и юридическим лицам, пострадавшим в ЧС на водном транспорте.
10. Повысить административную и уголовную ответственность лиц — судовладельцев, капитанов судов, членов экипажей судов за неисполнение обязанностей по обеспечению безопасности судоходства.
11. Усовершенствовать нормы координации деятельности сил и средств РСЧС (функциональных и территориальных подсистем), привлекаемых к предупреждению и ликвидации ЧС на водном транспорте.

Заключение

По мнению авторов, поставленная во введении цель работы достигнута. Главное, что следует отметить, — это структурированное представление НПБ, нормы и положения правовых актов которой призваны регулировать отношения, связанные с предупреждением и ликвидацией ЧС на водном транспорте. Это представление можно считать первым шагом в систематизации законодательства в рассматриваемой области (взаимоупорядочения законодательства, регулирующего отношения, связанные с обеспечением безопасности на водном транспорте, и законодательства в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера).

Необходимо отметить, что реализация сформулированных предложений по совершенствованию рассматриваемой НПБ потребует значительных межведомственных согласований и комплексных исследований. Однако продвижение в направлении совершенствования «спасательного законодательства» с целью повышения безопасности на водном транспорте диктуется, как показала гибель теплохода «Булгария», неотложной необходимостью.

1. Стенограмма совещания Председателя Правительства РФ В.В.Путина с членами Правительственной комиссии по расследованию обстоятельств катастрофы теплохода «Булгария». www.premier.gov.ru/events/news/15888.
2. Выступление Президента России Д.А.Медведева на специальном совещании по расследованию причин крушения теплохода «Булгария». www.orengfi.ru/events/news_pfo/show452.
3. Легошин А.Д. О новых подходах по реализации государственной политики в области обеспечения безопасности и спасания людей на водных объектах // Право и безопасность. 2005. № 4.
4. Денисенко Т.К. Правовое регулирование организации и деятельности подразделений МЧС России по обеспечению безопасности на водных объектах. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.
5. Гражданская защита. Энциклопедия / Под ред. С.К.Шойгу. М., 2007. Т. II.
6. Словарь по экономике и финансам. www.slovari.yandex.ru/водный_транспорт/Экономика_и_финансы/Водный_транспорт.
7. Костров А.В. Правовые проблемы защиты населения и территорий от природных пожаров // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. 2011. № 3. С. 10-31.
8. Костров А.В. Анализ законодательства в области защиты населения и территорий от природных пожаров // Гражданская защита. 2011. № 7. С. 54-59, № 8. С. 56-61.
9. Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 03.07.2003 № 909-р).
10. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р).
11. Комплексный анализ реагирования на ликвидацию последствий чрезвычайной ситуации, связанной с затоплением теплохода «Булгария» на территории Республики Татарстан / ГУ МЧС России по Республике Татарстан, 01.09.2011 № 4693-14-16 на № 2569-9-1 от 24.08.2011 (ФГУ ВНИИ ГОЧС).
12. Левитин И.Е. О мерах, принимаемых Правительством РФ по развитию инфраструктуры на морском и внутреннем водном транспорте. Выступление в Государственной Думе РФ 15.04.2009. www.mintrans.ru/news/interviews/detail.php?ELEMENT_ID=9729.
13. Сенсационные документы, попавшие в распоряжение «МК», подтверждают: на судне были пробоины // Московский комсомолец. 2011. 10 авг.

Analysis of the legislation on the prevention and liquidation of emergency situations on water transport

A.V. Kostrov, PhD (Tech), V.N. Galochkin, S.A. Titov, All-Russia Scientific Research Institute on Problems of Civil Defense and Emergency Situations of the Russian Ministry for Emergency Situations

The structure and composition of the normative legal base, regulating the relations connected with the prevention and liquidation of emergency situations at water transport are analyzed. Analyzed and given a General evaluation of the legal base is given, proposals for its development are formulated.

Key Words: *normative legal act, emergency situation, water transport, water body, the safety of people on water objects*

Corresponding address: 14_otdel@mail.ru

ISSE

INTEGRATED SAFETY & SECURITY EXHIBITION

КРУПНЕЙШАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ВЫСТАВКА ПО БЕЗОПАСНОСТИ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ САЛОН

КОМПЛЕКСНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ 2013

21-24 МАЯ

Москва, Всероссийский выставочный центр,
Павильон 75

Защита
и Оборона



Медицина
катастроф



Технические средства
пограничного и таможенного контроля



Экологическая
безопасность



Техника
охраны



Промышленная
безопасность



Пожарная
безопасность



Ядерная
и радиационная безопасность



Средства
спасения



Безопасность
информации и связи



Транспортная
безопасность



 www.isse-russia.ru

Организаторы:



Министерство Российской Федерации
по делам гражданской обороны,
чрезвычайным ситуациям и ликвидации
последствий стихийных бедствий



Министерство
внутренних дел
Российской Федерации



Федеральная служба
по военно-техническому
сотрудничеству (ФСВТС России)