



РСМД
Российский совет
по международным
делам

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Северный морской путь: национальный правовой режим в меняющемся международном контексте

Боброва Ю.В.

*кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ*

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

Лавров С.В. — Председатель
Попечительского совета
Греф Г.О.
Дзасохов А.С.
Драчевский Л.В.
Дынкин А.А.
Комиссар М.В.
Косачев К.И.

Маргелов М.В.
Осипов Ю.С.
Приходько С.Э.
Торкунов А.В.
Фурсенко А.А.
Шохин А.Н.
Юргенс И.Ю.

ПРЕЗИДИУМ

Авен П.О.
Иванов И.С. — Президент РСМД
Кортунов А.В. — Генеральный директор РСМД
Лукьянов Ф.А.
Мешков А.Ю.
Песков Д.С.

Выпускающие редакторы:

Тимофеев И.Н., канд. полит. н.
Махмутов Т.А., канд. полит. н.
Филиппова Л.В.
Кузьмина К.А.

Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД) является основанной на членстве российской некоммерческой организацией. Деятельность РСМД направлена на укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение международных конфликтов и кризисное регулирование. Партнерство создано решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 02.02.2010 г. № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

УЧРЕДИТЕЛИ



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

МИССИЯ РСМД

Миссия РСМД заключается в содействии процветанию России через интеграцию в глобальный мир. РСМД — связующее звено между государством, экспертным сообществом, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

Мнения, выраженные в этой публикации, могут не совпадать с позицией РСМД.

Северный морской путь: национальный правовой режим в меняющемся международном контексте

В настоящее время повышенный интерес к Арктическому региону проявляют не только арктические государства, но и другие страны мира. Вопросы развития Северного морского пути (далее – СМП) и правового регулирования плавания в его акватории актуальны как в рамках интересов Российской Федерации, так и в международном контексте – особенно в свете вступления в силу 1 января 2017 г. Международного кодекса для судов, эксплуатируемых в полярных водах.

Среди мировых океанских путей СМП занимает особое место (рис. 1). Это кратчайший морской путь между европейской частью России и Дальним Востоком. Его освоение всегда представляло и сейчас продолжает представлять определенные трудности.

Даже в летнее время в арктических морях, через которые проходит СМП, встречаются льды. Для их преодоления требуются ледоколы и транспортные суда арктических ледовых классов с прочным корпусом и мощными двигателями. Однако и этот технически совершенный арктический флот не всегда может обеспечить судоходство в покрытых льдом районах. Для безопасного плавания судов в акватории СМП используются системы навигационно-гидрографического, гидрометеорологического и поисково-спасательного обеспечения, которые продолжают совершенствоваться. Для успешного арктического судоходства, правильной организации управления и надлежащего правового регулирования в регионе, как отмечают специалисты, необходимо четкое понимание особенностей Арктики и особенностей плавания в арктических водах¹.

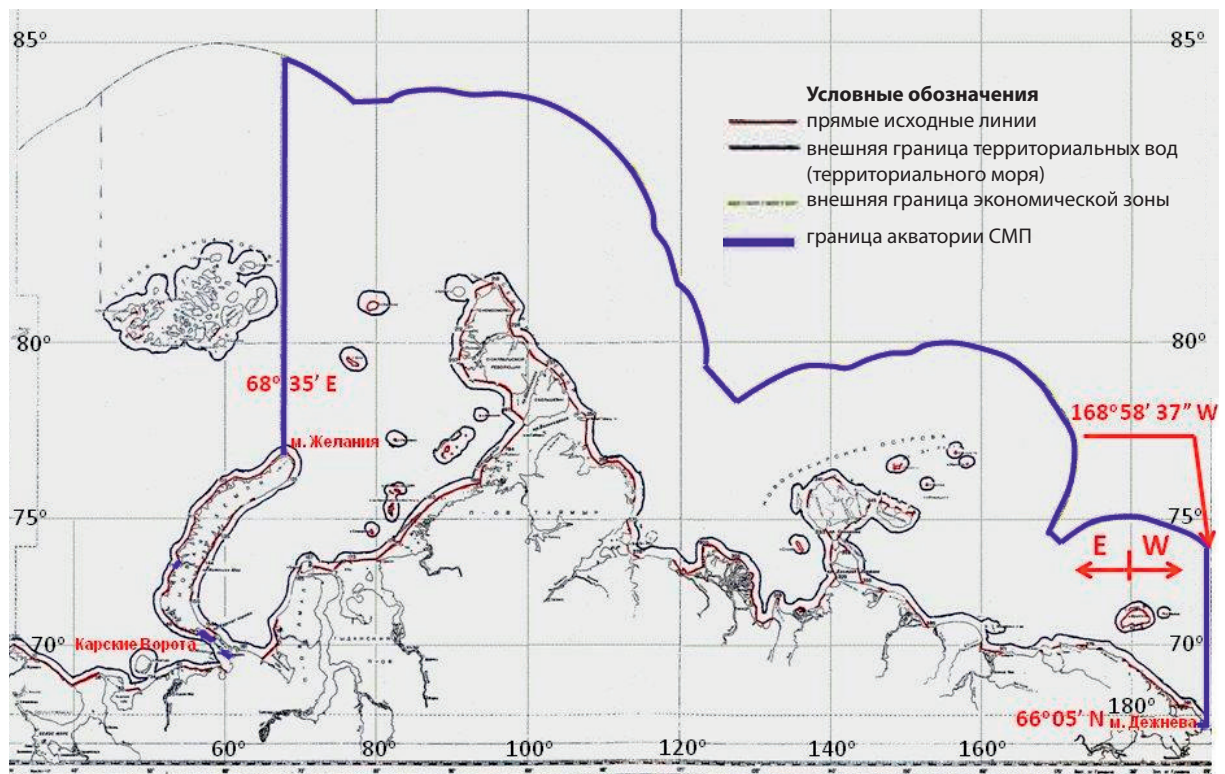


Рисунок 1. Акватория Северного морского пути.
Источник: Администрация Северного морского пути².

АВТОР:

Боброва Юлия Викторовна, старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

¹ Медников В., Хантингтон Г.П. Арктическое судоходство: надлежащее управление, основанное на фактах, а не на мифах // Российский совет по международным делам. 2 августа 2016 г. URL: http://www.russiancouncil.ru/blogs/riacexperts/?id_4=2631

² Администрация Северного морского пути. URL: http://www.nsr.ru/ru/granici_smp/

Северный морской путь: современное правовое регулирование

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Основным международным договором, применимым к Северному Ледовитому океану, является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.).

Конвенция 1982 г. имеет стратегическое значение, так как устанавливает всеобъемлющий правовой режим мировых океанов и морей, регулирует все виды использования океанов и их ресурсов и выступает основой для национальных, региональных и международных действий и сотрудничества в морском секторе, в том числе и в Арктике³.

Акватория СМП – это водное пространство, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону РФ, поэтому к ней применимы соответствующие положения Конвенции 1982 г. (статьи 2–33, 55–75 и др.). К примеру, согласно ст. 33 Конвенции 1982 г., в своей прилежащей зоне Российская Федерация может осуществлять контроль, необходимый для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах своей территории или территориального моря, а также назначать наказания за их нарушение.

С точки зрения правового регулирования плавания судов в акватории СМП особого внимания заслуживает ст. 234 «Покрытые льдом районы» Конвенции 1982 г., согласно которой прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил

по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны. Особо суровые климатические условия в этих районах и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды может нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его. В соответствии с данной нормой в России действует особое регулирование плавания по Северному морскому пути.

РОССИЙСКОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Согласно Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу⁴ и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года⁵, использование СМП в качестве национальной единой транспортной коммуникации РФ является одним из основных национальных интересов РФ в Арктике.

Основным нормативным правовым актом РФ по данному вопросу является Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» (далее – Федеральный закон № 132-ФЗ), известный под названием «Закон Российской Федерации о СМП»⁶. В нем закреплено новое понятие «акватория Северного морского пути» как водного пространства, прилегающего к северному побережью РФ, охватывающего внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону РФ и ограниченное с востока линией разграниче-

³ Российская Федерация ратифицировала Конвенцию 1982 г. Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ. Участниками Конвенции 1982 г. являются 168 государств, включая Европейский союз, по данным на 23 июня 2016 г. См. на официальном сайте Отдела по вопросам океана и морскому праву Управления по правовым вопросам ООН (информация периодически обновляется). URL: <http://www.un.org/depts/los>

⁴ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. Пр – 1969. Текст документа см.: URL: <http://government.ru/info/18359>

⁵ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 20 февраля 2013 г. Текст документа см.: URL: <http://government.ru/info/18360>

⁶ Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути». Российская газета. 30 июля 2012 г. Федеральный выпуск № 5845. Текст документа см.: <https://www.rg.ru/2012/07/30/more-dok.html>

ния морских пространств с США и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар⁷.

Плавание судов в акватории СМП, исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации, осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом о СМП, другими федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами⁸.

Правила плавания в акватории СМП⁹ устанавливают порядок организации плавания судов в акватории СМП, правила ледокольной и ледовой лоцманской проводок судов в акватории СМП, правила проводки судов по маршрутам в акватории СМП, положение о навигационно-гидрографическом и гидрометеорологическом обеспечении плавания судов в акватории СМП, правила осуществления связи по радио при плавании судов в акватории СМП, требования к судам, касающиеся безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов.

В акватории СМП действует разрешительный порядок плавания судов. 15 марта 2013 г. создана Администрация Северного морского пути (далее – Администрация СМП) для организации плавания судов в акватории СМП¹⁰. Ее функции в данном районе:

- прием заявлений на получение разрешения на плавание судов в акватории СМП, рассмотрение таких заявлений и выдача разрешений на плавание судов в данной акватории;

- выдача удостоверений лицам, осуществляющим ледовую лоцманскую проводку, о праве проведения такой проводки судов в акватории СМП;
- мониторинг гидрометеорологической, ледовой и навигационной обстановки в акватории СМП;
- согласование установки средств навигационного оборудования и районов проведения гидрографических работ в данной акватории;
- содействие в организации проведения поисковых и спасательных операций в акватории СМП;
- содействие в проведении операций по ликвидации последствий загрязнения с судов опасными и вредными веществами, сточными водами или мусором;
- предоставление информационных услуг (применительно к акватории СМП) в области организации плавания судов, требований к обеспечению безопасности плавания судов, навигационно-гидрографическому и гидрометеорологическому обеспечению плавания судов, обеспечению осуществления ледокольной проводки;
- выработка рекомендаций по разработке маршрутов плавания судов и использованию судов ледокольного флота в акватории СМП с учетом гидрометеорологической, ледовой и навигационной обстановки в данной акватории и др.

Так, за 9 месяцев 2016 г. выдано 635 разрешений, большинство из которых – судам под флагом Российской Федерации, и 132 – судам под иностранным флагом. География разнообразна: Нидерланды, Сьерра-Леоне, Антигуа и Барбуда, Кюрасао, Багамы, Норвегия, Люксембург, Либерия, Китай, Гонконг, Исландия, Германия, Сент-Китс и Невис, Португалия, Мальта, Италия, Панама, Маршалловы острова, Дания, Гибралтар, Кипр, Великобритания, Маврикий, Сингапур, Финляндия. В 2015 г. – всего 715 разрешений. В 2014 г. – 631. В 2013 г. – 635¹¹.

⁷ Пункт 1 ст. 5.1 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации.

⁸ Ст. 14 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

⁹ Правила плавания в акватории Северного морского пути. Утверждены приказом Минтранса России от 17 января 2013 г. № 7 и зарегистрированы Минюстом России 12 апреля 2013 г. Российская газета. 19 апреля 2013 г. Федеральный выпуск №6062. Текст документа см.: URL: <https://www.rg.ru/2013/04/19/pravila-dok.html>

¹⁰ Федеральный закон № 132-ФЗ предусматривает создание Администрации СМП. Создана распоряжением Правительства Российской Федерации № 358-р в форме федерального казенного учреждения.

¹¹ Разрешения на плавание судна в акватории Северного морского пути. URL: <http://www.nsr.ru/ru/razresheniya/>

Администрация СМП размещает в открытом доступе в Интернете необходимую информацию на русском и английском языках по вопросам организации плавания судов в акватории СМП: нормативно-правовые документы, форму ежедневного доклада капитана судна, движение судов на подходах к акватории и в акватории СМП, ледокольную и ледовую лоцманскую проводку (данные об организациях, оказывающих соответствующие услуги), навигационную и гидрометинформацию, обеспечение работ по поиску и спасанию, рекомендации по связи на период арктической навигации и др.¹²

Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (далее – КТМ РФ)¹³, кодифицированный нормативно-правовой акт, основной источник, регулирующий отношения торгового мореплавания в РФ, распространяет свое действие и на акваторию СМП после внесенных Федеральным законом № 132-ФЗ дополнений. Прежде всего, именно в КТМ РФ (ст. 5.1) закреплено вышеуказанное новое понятие «акватория СМП». Применительно к СМП КТМ РФ регулирует деятельность, связанную с использованием судов для лоцманской, ледовой лоцманской и ледокольной проводки, а также поисковых, спасательных и буксирных операций; гидротехнических, подводно-технических и других подобных работ; защиты и сохранения морской среды; проведения морских научных исследований; учебных, спортивных и культурных целей; иных целей.

Размер платы за ледокольную проводку судна в акватории СМП определяется в соответствии с законодательством РФ о естественных монополиях с учетом валовой вместимости судна, ледового класса судна, расстояния, на которое осуществляется проводка этого судна, и периода навигации. На официальном сайте

Администрации СМП указаны тарифы на ледокольную проводку судов, осуществляемую ФГУП «Атомфлот» в акватории СМП, с утвержденными предельными тарифами¹⁴. Оплата ледокольной и ледовой лоцманской проводки судна в акватории СМП осуществляется исходя из объема фактически оказанных услуг¹⁵.

Федеральный закон № 132-ФЗ внес изменения и дополнения и в Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»¹⁶, который теперь регулирует деятельность субъектов естественных монополий в сфере ледокольной и ледовой лоцманской проводки судов в акватории СМП.

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»¹⁷ после внесенных Федеральным законом № 132-ФЗ дополнений также регулирует вопрос плавания судов в акватории СМП.

Среди иных документов, направленных на развитие СМП, интересно отметить Государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»¹⁸ и Комплексный проект развития Северного морского пути¹⁹. Комплексный проект содержит меры по навигационно-гидрографическому и гидрометеорологическому обеспечению судоходства в акватории СМП, по аварийно-спасательному обеспечению судоходства, по развитию морских портов, по обеспечению вопросов обороны в акватории СМП, а также по разработке и строительству морской техники, систем и средств. Срок реализации – 2015–2030 гг.

В целях развития и функционирования СМП в краткосрочной и долгосрочной перс-

¹² Администрация Северного морского пути. URL: <http://www.nsr.ru>

¹³ Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22916

¹⁴ Приказ утвержден Федеральной Службой по тарифам 4 марта 2014 г. № 45-т/1. Зарегистрирован в Минюсте России 31 марта 2014 г. № 31774. Текст документа см.: http://www.nsr.ru/files/fileslist/20140422101458ru-%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%A4%D0%A1%D0%A2%20%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8%20%D0%BE%D1%82%2004_03_2014%20N%2045-%D1%82%201.pdf

¹⁵ Пункт 5 ст. 5.1 КТМ РФ.

¹⁶ Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7578

¹⁷ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // Гарант. URL: <http://www.base.garant.ru/12112602>

¹⁸ Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depOsobEcZone/201412263>

¹⁹ Разработан Минтрансом России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти во исполнение подпункта 24 пункта 1 перечня поручений Президента России по реализации Послания Федеральному Собранию (№ Пр-2821 от 5 декабря 2014 г.) от 10 июня 2015 г.

пективе в 2016 г. Аналитический центр при Правительстве РФ разрабатывал финансово-экономическую модель СМП для Министерства по развитию Дальнего Востока РФ по поручению Президента РФ. В работе содержится оценка участников мирового транзитного грузопотока, готовых перевозить свои товары морями Северного Ледовитого океана (исходя из сроков и стоимости новой услуги), и перспектив дальнейшего развития собственной грузовой базы, а также анализ состояния транспортной инфраструктуры СМП и провозных возможностей различных видов транспорта и оценка капитальных затрат, связанных с развитием СМП, с учетом состояния портов, навигационных сооружений, метеорологического и другого берегового оборудования и др.²⁰

Полярный кодекс и судоходство по Северному морскому пути

1 января 2017 г. вступает в силу Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (далее – Полярный кодекс). Как сказано в Преамбуле Полярного кодекса, он разработан с целью дополнения существующих инструментов Международной морской организации (далее – ИМО) для повышения безопасности эксплуатации судов и ограничения ее влияния на людей и окружающую среду в удаленных, уязвимых и потенциально отличающихся суровым климатом полярных водах.

Полярный кодекс – свод требований и правил, содержащий дополнительные требования к судам, их системам и эксплуатации, выходящие за пределы существующих норм Международной конвенции 1974 г. по охране человеческой жизни на море с поправками (СОЛАС), Международной конвенции о предотвращении загрязнения с судов 1973 г., измененной Протоколом 1978 г. к этой конвенции, исправленным Протоколом 1997 г. (Конвенция МАРПОЛ).

Полярный кодекс – результат многолетней работы ИМО. Впервые ИМО приняла решение о разработке международного Полярного кодекса в 1996 г. Проект документа разрабатывал Подкомитет по проектированию и оборудованию судов ИМО. В 1999 г. по предложению США Комитет ИМО по безопасности на море (далее – КБМ) принял решение в качестве первого шага разработать вместо обязательного кодекса Руководство по безопасной эксплуатации судов во льдах полярных районов рекомендательного характера в виде циркуляра КБМ.

В 2001 г. рабочая группа Подкомитета по проектированию и оборудованию судов подготовила проект Руководства для судов, эксплуатируемых в покрытых льдом арктических водах (MSC/Circ.1056 и MEPC/Circ.399), который был одобрен 76-й сессией КБМ (MSC 76) в 2002 г.

В 2008 г. Подкомитет начал работу по пересмотру Руководства для судов, эксплуатируемых в покрытых льдом арктических водах, с целью разработки обязательных требований к судам полярного плавания, которые бы обеспечили их безопасную работу в полярных льдах. Решение о разработке обязательного Полярного кодекса было принято на основе данных об интенсификации судоходства и рыболовства в приполярных районах и эксплуатации пассажирских круизных судов в Антарктике. Особый резонанс получили две крупные аварии у берегов Антарктиды: гибель круизного лайнера «Эксплорер» в ноябре 2007 г. и бедствие круизного лайнера «Ушуая» с последующей спасательной операцией пассажиров и экипажа в декабре 2008 г.²¹

КБМ ИМО на своей 94-й сессии резолюцией MSC.385(94) принял части I-A и I-B Полярного кодекса, а резолюцией MSC.386(94) – поправки к Конвенции СОЛАС-1974, посредством которых положения Полярного кодекса, относящиеся к безопасности, приобретают обязательный характер. Положения, касающиеся охраны окружающей среды, и поправки к Конвенции МАРПОЛ были приняты на 68-й сессии Комитета по защите окружающей среды в мае 2015 г.²²

²⁰ По материалам официального сайта Аналитического центра при Правительстве РФ. URL: <http://www.ac.gov.ru>

²¹ Подробнее см.: Васильев В. Я., Семенов В. Е., Цой Л. Г. Вступительная статья // Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс). СПб.: АО «ЦНИИМФ», 2016. Вып. 37. С. 3 и др.; Пересыпкин В., Цой Л., Шурпяк В. Международный Полярный кодекс: российские предложения // Морской флот №4 (2012). URL: <http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=29222>

²² См.: Резолюция MEPC.264(68), принятая 15 мая 2015 г. Комитет по защите морской среды ИМО. URL: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>

Основными принципами при разработке Полярного кодекса стали применение подхода на основе оценки рисков для установления области его распространения и использование системного подхода при определении мер снижения последствий действия идентифицированных видов риска. Полярный кодекс рассматривает виды опасности, способные приводить к повышению уровня риска (например, лед, обледенение верхних конструкций, низкие температуры и др.). Уровень риска в полярных водах может быть различным. Таким образом, требуемые меры по ограничению последствий действия рисков, характерных для отдельных видов опасности, могут варьироваться в пределах полярных вод и быть различными для акваторий Арктики и Антарктики.

Полярный кодекс состоит из Введения и Частей I и II. Введение содержит положения обязательного характера, применимые к обеим частям. Часть I подразделена на Часть I-A, содержащую положения обязательного характера в области мер безопасности, и Часть I-B, содержащую рекомендации по безопасности. Часть II подразделена на Часть II-A, содержащую положения обязательного характера в области предотвращения загрязнения, и Часть II-B, содержащую рекомендации по предотвращению загрязнения.

Полярный кодекс регулирует следующие вопросы:

в Части I-A «Меры безопасности»:

- наставление по эксплуатации в полярных водах;
- конструкции судна;
- остойчивость и деление на отсеки;
- водонепроницаемость и брызгонепроницаемость;
- механические установки;
- пожарная безопасность, противопожарная защита;
- спасательные средства и устройства;
- безопасность мореплавания;
- связь;
- планирование рейса;
- укомплектование экипажем и подготовка;

в Части II-A «Меры по предотвращению загрязнения»:

- нефтью,

- вредными жидкими веществами,
- опасными веществами, перевозимыми в море в упакованном виде,
- сточными водами с судов,
- мусором с судов.

Все суда полярного плавания разделены на три категории (А, В и С) с четким определением их возможностей и условий работы в полярных районах. Такое решение было принято с учетом разнообразия условий плавания в полярных водах, а также опыта эксплуатации судов различных ледовых классов в Арктике и Антарктике²³. ИМО разработала Руководство по оценке эксплуатационных возможностей и ограничений при плавании во льдах в помощь судовладельцам при установлении соответствия ледового класса судна одному из полярных классов Международной ассоциации классификационных обществ (МАКО). В Полярном кодексе содержится таблица приблизительного соответствия ледовых и полярных классов.

Сфера применения Полярного кодекса – как Арктика, так и Антарктика, в то же время в нем учтены различия юридического и географического характера между двумя этими районами.

Каждое судно, к которому применяется Полярный кодекс, должно иметь на борту действующее Свидетельство судна полярного плавания, которое выдается после первоначального или возобновляющего освидетельствования судну, отвечающему применимым требованиям настоящего Кодекса. Выдавшая документ Администрация принимает на себя полную ответственность за Свидетельство.

Главой 2 Части I-A Полярного кодекса предусмотрено Наставление по эксплуатации в полярных водах для предоставления судовладельцу, оператору, капитану и экипажу в достаточном объеме сведений об эксплуатационных возможностях и ограничениях судна (например, процедуры мониторинга и поддержания безопасности во время плавания во льдах, включая любые требования к операциям эскортирования или оказания помощи ледокола; процедуры, которым надлежит следовать для осуществления мер в случае,

²³ Пересыпкин В., Цой Л., Шурпяк В. Международный Полярный кодекс: российские предложения // Морской флот №4 (2012). URL: <http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=29222>

если судно окажется в ледовых условиях и/или подвержено температурам, выходящим за расчетные пределы; др.).

Суда, построенные до 1 января 2017 г., должны отвечать соответствующим требованиям Полярного кодекса к дате первого промежуточного освидетельствования после 1 января 2018 г. Вместе с тем, для уже существующих судов, если они предназначены для работы в полярных водах, с 1 января 2017 г. требуется наличие на борту судна Свидетельства судна полярного плавания и Наставления по эксплуатации в полярных водах. Специалисты отмечают, что в Полярном кодексе не упомянуто о необходимости иметь на борту вышеуказанные документы в случае, когда незначительная часть рейса проходит через полярные воды²⁴.

Основные положения существующего правового регулирования плавания судов в акватории СМП в международном праве и в российском законодательстве не затрагиваются Полярным кодексом.

Основное необходимое изменение на данный момент – это приведение ФЗ о СМП в соответствие с Полярным кодексом в части включения Свидетельства судна полярного плавания и Наставления по эксплуатации в полярных водах в перечень документов, необходимых при выдаче разрешения на плавание в акватории СМП, с учетом указанных в них требований и ограничений.

Выводы

СМП – исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация Российской Федерации, в акватории которой осу-

ществляют плавание суда под российским и иностранными флагами. В РФ плавание по СМП урегулировано в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, Федеральным законом № 132-ФЗ и другими федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, рассмотренными выше.

Плавание в акватории СМП имеет разрешительный порядок. В целях организации плавания, в том числе выдачи разрешений, создана Администрация СМП.

1 января 2017 г. вступает в силу Полярный кодекс – новый международный инструмент ИМО, свод требований и правил в области обеспечения безопасной эксплуатации судов, плавающих в полярных водах, и защиты уязвимых экологических систем полярных районов. Полярный кодекс вводит дополнительные требования, распространяющиеся на суда, их системы и эксплуатацию, выходящие за пределы существующих требований Международных конвенций СОЛАС и МАРПОЛ. Сфера действия положений Полярного кодекса распространяется на полярные воды, определенные в Кодексе, в том числе на акваторию СМП.

Целостность и специфика правового статуса и режима СМП, возможность регулирования и контроля его использования со стороны прибрежного государства обоснованы неразрывностью и единством этой национальной транспортной коммуникации, особенностями Арктического региона²⁵.

Предстоящая практика применения Полярного кодекса, нового международно-правового инструмента, потребует пристального внимания с точки зрения соблюдения прав и национальных интересов прибрежного государства в акватории СМП.

²⁴ Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс). СПб.: АО «ЦНИИМФ», 2016. Вып. 37. С. 9.

²⁵ Гаврилов В.В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журнал российского права, 2015. Т. 3. № 2.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Необходимо привести нормы Правил плавания в акватории СМП в соответствие с положениями Полярного кодекса к моменту его вступления в силу 1 января 2017 г. Согласно Полярному кодексу судам, эксплуатируемым в полярных водах и имеющим свидетельства, требуемые Главой I Конвенции СОЛАС, должно выдаваться отдельное Свидетельство судна полярного плавания, а также другой документ, наличие которого будет обязательным на борту, – Наставление по эксплуатации судна в полярных водах.
2. Организация контроля за исполнением самих Правил плавания в акватории СМП требует доработки в части соблюдения правил ледокольной проводки судов, ледовой лоцманской проводки судов, проводки судов по маршрутам в акватории СМП, осуществления связи по радио при плавании судов в акватории СМП и др. Кроме того, необходимо разработать механизм принятия решения о наказании за нарушение Правил.

В настоящее время при отсутствии такого правового регулирования в российском законодательстве прецеденты несоблюдения или нарушения Правил могут иметь место все чаще (например, инцидент с судном «Arctic Sunrise» под флагом Нидерландов в 2013 г.).

На официальном сайте Администрации СМП ведется список судов, плавающих в акватории СМП без разрешения Администрации. О данном факте Администрация СМП информирует Федеральную службу по надзору в сфере транспорта.

Представляется целесообразным внести изменения в действующее российское законодательство с целью организации эффективного механизма контроля соблюдения Правил с указанием государственных органов и структур, наделенных соответствующей компетенцией.

В ст. 23.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 г. (в редакции 2016 г.) сказано, что пограничные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.7 «Нарушение правил плавания» в части, касающейся нарушения правил плавания в акватории СМП. Представляется целесообразным внесение изменений в соответствующие статьи КоАП РФ с целью уточнения органов, должностных лиц, механизма составления акта об административном правонарушении на месте совершения последнего судоводителем судна под российским или иностранным флагом в акватории СМП.

3. Возможная антропогенная нагрузка в акватории СМП ставит задачу создания адекватной правовой основы для обеспечения безопасного с экологической точки зрения судоходства с учетом требований по защите морской среды от загрязнения Конвенции 1982 г. (ст. 211, 234 и 235 и др.). Вопросы контроля в области охраны окружающей среды (экологический контроль) согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. и Экологической доктрине РФ (одобрена Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р) и другим нормативным правовым актам представляются актуальными и в акватории СМП. При поддержке Министерства природных ресурсов и экологии РФ был проведен масштабный анализ охраны морей российской Арктики, в результате которого был разработан проект системы морских охраняемых территорий. Создание системы позволит обеспечить сохранение биологического разнообразия северных морей в условиях изменений климата и интенсивного социально-экономического развития Арктики.

В то же время многочисленность нормативных правовых актов по вопросам осуществления экологического контроля, его широкая предметная сфера, разделение объектов экологического контроля на объекты федерального и регионального уровня, рассредоточение функций по его осуществлению между различными испол-

нительными органами государственной власти (и «по вертикали», и «по горизонтали») неизбежно порождают ряд проблем практического характера и снижают эффективность экологического контроля. Остаются актуальными вопросы кодификации.

4. Судоходство в акватории СМП развивается. Необходимо консолидировать усилия всех заинтересованных российских министерств, ведомств и организаций с целью согласования единой политики по вопросу дальнейшего развития СМП как национальной транспортной коммуникации РФ. Свой вклад в данную деятельность может внести Государственная комиссия по вопросам развития Арктики как координационный орган, обеспечивающий взаимодействие органов власти РФ и организаций при решении социально-экономических и других задач, касающихся развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности.



[facebook.com/
russiancouncil](https://facebook.com/russiancouncil)



[twitter.com/
Russian_Council](https://twitter.com/Russian_Council)



[vk.com/
russian_council](https://vk.com/russian_council)



[russiancouncil.
livejournal.com](https://russiancouncil.livejournal.com)



[flickr.com/photos/
russiancouncil](https://flickr.com/photos/russiancouncil)



[youtube.com/
russiancouncilvideo](https://youtube.com/russiancouncilvideo)



[slideshare.net/
RussianCouncil](https://slideshare.net/RussianCouncil)



linkedin.com/company/russian-international-affairs-council/
linkedin.com/groups/Russian-International-Affairs-Council-4473529

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiancouncil.ru
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1.

www.russiancouncil.ru