2. Указ Президента РФ «О временном исполнении полномочий Президента РФ» № 1762 от 31 декабря 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 03.01. 2000. № 1 (ч. II). Ст. 110.

3. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» от 6 июля 1999 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ, 19.07.1999. № 29. Ст. 3773.

4. Ч. 4 Ст. 15 УК РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

5. Ст. 109 УК РФ от 13.06.1996. № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

6. Ст. 112 УК РФ от 13.06.1996. № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

7. Ст. 130 УК РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

8. Ст. 136 УК РФ от 13.06.1996. № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

9. *Любашиц В.Я., Смоленский М.Б., Шепелев В.И.* Теория государства и права. // Ростов-на Дону, 2002.

10. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / (Под ред. Г.А. Гаджиева). 2012

11. *Садовникова Г.Д.* Комментарий к Конституции Российской Федерации». М., 2006.

12. П. 2 и 3 Ст. 93 Конституции РФ 12 декабря 1993 (в ред. от 21.01.2009) // Российская газета. № 237. 25.12.1993.

13. *Быкова Е.А.* Особенности ответственности Президента Российской Федерации // Общество и право. 2011. № 4.

14. *Трофимова Г.А.* Основания конституционно-правовой ответственности Президента РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1.

15. *Зыкова Н.С.* Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ. М., 2006.

УДК 341.225

Скрынник А.М.

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНАМИ ТЕХНИЧЕСКОЙ КЛАССИФИКАЦИИ И ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЯ МОРСКИХ СУДОВ

В статье затронуты проблемы осуществления органами классификации и освидетельствования морских по осуществлению контрольной (надзорной) деятельности и обеспечения безопасности.

The article touches upon the problems of enforcement bodies, classification and survey of marine on the implementation of the control activities and security.

Ключевые слова: *технический контроль (надзор), прямой надзор, косвенный надзор, классификация, освидетельствование, техническое наблюдение, безопасность*

Keywords: *technical control (supervision), direct supervision, indirect supervision, classification, evaluation, technical supervision, security*

В соответствии со ст. 5 Конвенции об открытом море 1958 г. [1] каждое государство определяет условия предоставления своей национальности судам, регистрацию судов на его территории и права плавать под его флагом. Суда имеют национальность того государства, под флагом которого они вправе плавать. Между данным государством и данным судном должна существовать реальная связь; в частности, государство должно эффективно

осуществлять в области технической, административной и социальной свою юрисдикцию и свой контроль над судами, плавающими под его флагом. Каждое государство выдает судам, которым оно предоставляет право плавать под его флагом, соответствующие документы.

Об этом же гласит статья 94 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.: Каждое государство эффективно осуществляет в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом [2]. Более того, данная Конвенция предписывает, что каждое государство в отношении судов, плавающих под его флагом, принимает необходимые меры для обеспечения безопасности в море. К числу таких мер относится обязательное инспектирование квалифицированным судовым инспектором каждого судна перед регистрацией и в дальнейшем через соответствующие промежутки времени.

До принятия Федерального закона № 81 1999 года «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» (далее – КТМ РФ) [3] в России действовал Кодекс торгового мореплавания СССР (далее – КТМ СССР) [4], утвержденный указом Президиума Верховного Совета СССР в 1968 г.

Согласно ст. 7 КТМ СССР технический надзор за морскими судами и их классификация, независимо от ведомственной принадлежности судна, осуществлялся Регистром СССР в порядке установленном ст. 29 КТМ СССР.

Под техническим надзором в ст. 29 КТМ СССР понимался государственный контроль за соблюдением всех требований, предъявляемых к судам в техническом отношении – с точки зрения безопасного плавания морских судов в соответствии с их назначением, охраны человеческой жизни на море, сохранности перевозимых грузов, экологической безопасности. По характеру своих задач и полномочий Регистр СССР являлся государственной инспекцией, т.е. особым органом государственного управления, призванным наблюдать за выполнением технических правил, установленных на морском флоте, и совмещающим надзорные функции с некоторыми административными правами. Регистр СССР действовал на основе хозяйственного расчета и пользовался правами юридического лица, руководствуясь Уставом.

Регистр СССР выступал как орган государственного технического надзора и классификации торговых судов. По поручению какого-либо зарубежного классификационного общества, с которым заключен договор о сотрудничестве, Регистр СССР мог осуществлять в пределах своей компетенции надзор за выполнением технических требований международных конвенций морскими судами, плавающими под флагом соответствующего государства.

Регистр СССР устанавливал технические требования, обеспечивающие условия безопасного плавания морских судов. Надзор осуществлялся на основе издаваемых Регистром Правил и Руководств по техническому надзору [5] и имел целью определить, отвечает ли правилам и дополнительным требованиям суда, подлежащие надзору, а также материалы и изделия, предназначенные для постройки и ремонта судов. Надзорная деятельность Регистра не подменяла деятельность органов технического контроля судовладельцев, судоверфей и заводов – изготовителей.

Регистр СССР осуществлял технический надзор за всеми пассажирскими, грузопассажирскими, нефтеналивными и буксирными судами, а также за другими самоходными судами с главными двигателями мощностью не менее 75 л.с. и несамоходными судами валовой вместимостью не менее 80 регистровых тонн.

На Регистр, помимо других, были возложены следующие функции:

- технический надзор за строительством судов как в СССР, так и за границей;

- технический надзор за судами, находящимися в эксплуатации;

- выдача установленных международными конвенциями судовых документов;

- классификация морских судов, с выдачей им классификационных свидетельств;

- запрещение эксплуатации морских судов при невыполнении установленных технических требований.

Одной из основных форм деятельности Регистра СССР было осуществление административного надзора за выполнением требований нормативных актов, касающихся

постройки, классификации и эксплуатации судов.

В надзорной деятельности Регистра СССР применялись методы прямого и косвенного надзора.

Прямой надзор осуществлялся инспекторами Регистра на основе одобренной им технической документации, а также правил и дополнительных требований или стандартов, согласованных с ним. Объем освидетельствований, измерений и испытаний, производимых в процессе прямого надзора, устанавливало соответствующее подразделение Регистра на основании действующих инструкций и в зависимости от конкретных условий. После завершения прямого надзора и получения удовлетворительных результатов Регистр СССР выдавал или подтверждал ранее выданные судовые документы.

Косвенный надзор производился уполномоченными для этой цели лицами технического контроля или технического персонала предприятия на основании одобренной Регистром документации. Косвенный надзор осуществлялся доверенными лицами, признанными предприятиями, в форме признанной документации.

Международное сотрудничество с другими классификационными обществами осуществлялось Регистром СССР в форме договоров и соглашений, заключаемых на взаимовыгодной основе. Договоры о сотрудничестве могли быть подписаны на условиях взаимного замещения при освидетельствовании морских судов, находящихся в эксплуатации, или при совершении надзора за постройкой и переоборудованием судов.

Международная деятельность Регистра СССР осуществлялась путем участия в работе Международной ассоциации классификационных обществ (МАКО), Международной морской организации (ИМО), Международной электротехнической комиссии (МЭК), Международной организации труда (МОТ), Международной организации стандартов (ИСО) [6].

После издания Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [7] приказом Федерального агентства морского и речного транспорта от 13 апреля 2005 г. № 8 «Об утверждении Устава федерального государственного учреждения “Российский морской регистр судоходства”»[8] было определено, что Российский морской регистр судоходства является федеральным государственным учреждением классификации судов, подведомственным Федеральному агентству морского и речного транспорта.

Деятельность Российского морского регистра судоходства по Уставу 2005 г. была направлена на обеспечение безопасности мореплавания судов, используемых в целях торгового мореплавания, морских стационарных платформ различного назначения, охраны человеческой жизни на море, сохранности перевозимых грузов, экологической безопасности, участия организаций и предпринимателей в международном, экономическом, научно-техническом сотрудничестве и международной торговле.

Видами деятельности Российского морского регистра судоходства, по Уставу 2005 г., наряду с другими, являлись:

- разработка и издание Правил по классификации и постройке судов, морских стационарных платформ, об изготовлении материалов и изделий для судов;

- осуществление классификации судов при их проектировании, постройке и эксплуатации;

- ведение учета судов, классифицированных Регистром, издание Регистровой книги судов;

- на основании заключенных соглашений проведение освидетельствования судов, выдача для судов, выходящих в заграничное плавание, судовых документов, предусмотренных международными договорами (конвенциями), в том числе проведение освидетельствования ядерных грузовых и пассажирских судов;

- осуществление унификации нормативной базы для проектирования, строительства, ремонта, переоборудования, модернизации и эксплуатации морских судов и морских стационарных платформ различного назначения;

- подтверждение соответствия систем управления качеством, безопасностью, предотвращению загрязнения и охраны окружа-

ющей среды;

- осуществление в установленном законодательством Российской Федерации порядке экспертного обследования изделий, оборудования и объектов на предмет их соответствия нормам промышленной безопасности, установленным законодательством Российской Федерации;

- согласование проектов стандартов и других нормативных актов с целью определения их соответствия требованиям своих документов;

- участие в технических экспертизах по вопросам, входящим в сферу своей компетенции и деятельности;

- проведение освидетельствования судов, морских стационарных платформ, состоящих в классе Регистра, в связи с авариями (повреждениями);

- осуществление предпринимательской деятельности лишь постольку, поскольку это служило достижению целей, установленных Уставом 2005 г.

Статьями 22 «Освидетельствование судов» и 23 «Классификация судов» КТМ РФ определено, что классификацию и освидетельствование судов, зарегистрированных в государственном судовом реестре или бербоут-чартерном реестре, осуществляется российскими организациями, уполномоченными Правительством Российской Федерации на классификацию и освидетельствование судов.

В настоящее время таким органом является Российский морской регистр судоходства (далее - Регистр), осуществляющий свою деятельность на основании приказа Минтранса России 2011 г. [9] и нового Устава 2011 г. [10]. Цель деятельности Регистра — содействие обеспечению безопасности мореплавания судов и морских объектов. Регистр регламентирует основные виды деятельности по классификации и освидетельствованию морских судов и судов типа «река-море» и иные виды деятельности, в частности, правила:

- технического наблюдения за постройкой судов и морских объектов;

- технического наблюдения за изготовлением материалов и изделий для судов и морских объектов;

- освидетельствования находящихся в эксплуатации и ремонте судов и морских объектов.

Регистр осуществляет также классификацию, оценку и подтверждение соответствия требованиям технических регламентов плавучих буровых установок, морских стационарных платформ различного назначения, морских плавучих нефтегазодобывающих комплексов, морских подводных трубопроводов и иных морских плавучих и стационарных объектов, в том числе морских плавучих электростанций. В настоящее время Балтийским судостроительным заводом завершается строительство первой из серии, плавающей атомной электростанции (ПАТЭС-1) «Михаил Ломоносов» для северного региона России [11].

Более того, в соответствии с п.26 Устава 2011 г. Регистр, в пределах своей компетенции, осуществляет по заявкам заинтересованных сторон освидетельствование, оценку и подтверждение соответствия систем управления безопасностью, а также освидетельствование охраны судна.

Регистр издает Правила о классификации и постройке судов, наблюдения за судами, находящимися в эксплуатации, об изготовлении материалов и изделий для судов.

Регистр имеет право при невыполнении указанных Правил запрещать эксплуатацию судов, судовых механизмов, устройств и других судовых технических средств и изымать ранее выданные документы, разрешающие их эксплуатацию.

Как видно из сравнительного анализа действовавших статей КТМ СССР 1968 г., КТМ РФ 1999 г. и Устава Регистра, надзорные функции, вмененные ранее органу технического наблюдения и классификации судов в СССР – Морскому регистру и в России – Российскому морскому регистру судоходства, претерпели существенные изменения.

В связи с требованиями России в создании единого экономического пространства с равными условиями конкуренции для всех хозяйствующих субъектов, в поддержке частных инициатив и всех форм собственности произошли изменения правового регулирования в экономической сфере и его приведение в соответствие с новыми реалиями.

Важной новацией реализации административной реформы в России стало то, что «техническое регулирование» обрело правовую форму в виде ФЗ-184, 2002 г. [12], – согласно которому обязательные требования к объектам технического регулирования устанавливаются только техническими регламентами, которые принимаются международным договором Российской Федерации, или федеральным законом, или Указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства Российской Федерации, или нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования. Такой подход соответствует принципу правового государства об осуществлении управления посредством права.

Как правильно было замечено В.Н. Лопатиным, краеугольным положением ФЗ-184 «О техническом регулировании» является безопасность. До этого требования к безопасности предъявлялись в многочисленных нормативных актах, в том числе ведомственного характера, о существовании которых правоприменителю не всегда было известно [13, с. 351].

Определение понятия «технический регламент» помимо ст. 2 ФЗ-184, закреплено в п. 3.136 постановления Госстандарта России от 1 июля 1992 г. № 7 «Государственная система стандартизации» [14] в соответствии с Законом Российской Федерации 1992 г. «О стандартизации». Этот регламент устанавливает характеристики продукции (услуг) или связанные с ней процессы и методы производства. Соблюдение технического регламента является обязательным.

По мнению С.Н. Назарова [15, с. 227], придание техническим регламентам статуса закона упраздняет такой традиционный критерий разграничения надзора и контроля, как осуществление надзора только за соблюдением законов, а контроля - в основном за подзаконными нормативными актами, большую часть которых составляют стандарты.

Введение ст. 12 Федерального закона №184, 2002 г. принципа добровольного применения стандартов оказывает непосредственное влияние на надзорную деятельность за соблюдением содержащихся в них требований. Стандарт определяется как документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Федеральным законом Российской Федерации № 184, 2002 г. «О техническом регулировании» под контролем (надзором) за соблюдением требований технических регламентов понимается проверка выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований технических регламентов к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и принятие мер по результатам проверки.

Становление рыночного регулирования экономикой в производственной сфере, появление свободных рынков товаров и услуг, ускоренное обновление и создание новой продукции влечет изменение правовой политики в ней в направлении снижения, но не исключения административного воздействия на хозяйствующие субъекты, в том числе посредством контрольной (надзорной) деятельности.

Правовым основанием, определяющим предназначение и пределы контрольной (надзорной) деятельности в сфере юридико-технического регулирования, следует рассматривать конституционные положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Наибольшей ценностью является обеспечение безопасности личности, общества и государства посредством осуществления контрольной (надзорной) деятельности за соответствием нормативно установленным требованиям товаров, работ, услуг и т.д.

Таким образом Регистр в соответствии с п. 11 Устава осуществляет «классификацию и освидетельствование судов…». В то же время освидетельствование – это технический контроль объектов надзора и технологических процессов, включающий в общем случае: проверку наличия одобренной технической документации, сертификатов на материалы

и комплектующие изделия; осмотры, замеры, проверку в действии и испытания; контроль технологических процессов; выдачу документов Регистра.

Регистр также разрабатывает, утверждает и издает «правила технического наблюдения и освидетельствования судов и морских объектов» в соответствии с пунктом 12 Устава. Поэтому, с нашей точки зрения, «освидетельствование» и «наблюдение» являются контрольными (надзорными) функциями, осуществляемыми Регистром.

Регистр осуществляет контрольные функции за исполнением требований принятого в 2010 г. «технического регламента о безопасности объектов морского транспорта» [16].

Как правильно было отмечено В.А. Меншиковым, для субъектов регулирования – проектировщиков, строителей, эксплуатирующих организаций данным регламентом устанавливается необходимость обеспечивать виды безопасности объектов регулирования, а для органов контроля (надзора) – проводить оценку соответствия этих действий установленным требованиям [17].

Литература

1. Конвенция об открытом море 1958 года // conventions.ru
2. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 26.02.1997 г. №30 // Бюллетень международных договоров. 1997 г. №5.
3. Федеральный закон РФ от 30.04.1999 г. №81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. №18. ст.2207 (с изм. на 2013 год). Коллектив авторов.
4. 4. Комментарий к Кодексу торгового мореплавания Союза ССР // М., 1973.
5. Руководство по техническому надзору за судами в эксплуатации. Л., 1981.
6. *Мешера В.Ф., Балобанов О.М., Виноградов Н.Н.* и др. Советское морское право: Учебник для вузов мор. трансп. / Под ред. В.Ф. Мешеры. 2-е изд. перераб. и доп. М., 1985.
7. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Консультант Плюс.
8. Приказ Федерального агентства морского и речного транспорта от 13 апреля 2005 г. № 8 «Об утверждении Устава федерального учреждения "Российский морской регистр судоходства"» // Консультант Плюс.
9. Приказ Минтранса РФ от 5.09.2011 № 235 «О создании федерального автономного учреждения "Российский морской регистр судоходства" путем изменения типа существующего федерального государственного учреждения "Российский морской регистр судоходства"». // Консультант Плюс.
10. Распоряжение Минтранса РФ от 28.12.2011 №ИЛ-153-р «Об утверждении Устава федерального автономного учреждения "Российский морской регистр судоходства"» // Консультант Плюс.
11. Атомная теплоэлектростанция выходит в открытое море // moremarket.elec.ru
12. Федеральный закон РФ от 18.12.2002 г. № 184 «О техническом регулировании» / Консультант Плюс.
13. Терроризм и безопасность на транспорте в России (1991 — 2002 г. г.). Белая книга (аналитический доклад) / Под ред. В.Н. Лопатина. СПб., 2004.
14. Постановление Госстандарта России от 01 июля 1992 года № 7 «Государственная система стандартизации» // Консультант Плюс
15. *Назаров С.Н.* Надзор в правовой политике России. Ростов-на-Дону, 2009.
16. Постановление Правительства РФ от 12.08.2010 г. № 620 «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов морского транспорта» // Консультант Плюс.
17. *Меншиков В.Л.* О проблемах исполнения технического регламента о безопасности объектов морского транспорта // portsup.com.