

ОТЧЕТ

по договору с Всемирным фондом природы от 11 февраля 2013 г.

«Природоохранные ограничения судоходства *in situ* в территориальном море и внутренних морских водах Российской Федерации: введение и обеспечение действия»

Подготовлен О.Л. Дубовик, д.ю.н., проф., М.М. Каленченко, к.ю.н.

Москва, Мурманск

2013

## Оглавление

<b>Оглавление</b>	
<b>Введение</b> .....	<b>2</b>
<b>Раздел I. Общие положения об ограничении судоходства <i>in situ</i> во внутренних морских водах и территориальном море</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1 Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (ЮНКЛОС)</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2 Другие источники международного права</b> .....	<b>6</b>
<b>1.3 Законодательство Российской Федерации в сфере ограничения судоходства</b> .....	<b>8</b>
<b>Раздел II. Фактический режим плавания и информация о нем</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Система информирования о режиме плавания в Баренцевом море</b> .....	<b>14</b>
<b>2.2 Роль системы особо охраняемых природных территорий в ограничении судоходства</b> .....	<b>16</b>
<b>Раздел III. Введение ограничений судоходства и обеспечение их соблюдения</b> .....	<b>19</b>
<b>3.1. Введение ограничений судоходства</b> .....	<b>19</b>
<b>3.2. Обеспечение соблюдения ограничений судоходства</b> .....	<b>21</b>
<b>Заключение</b> .....	<b>24</b>
<b>Executive Summary</b> .....	<b>26</b>
<b>Использованные источники</b> .....	<b>29</b>
<b>Приложения</b> .....	<b>31</b>

## Введение

Настоящий отчет подготовлен для WWF России в целях выявления применимых норм для целей ограничения судоходства в границах приоритетных районов в пределах территориального моря и внутренних морских вод Российской Федерации (Приложение 1). В отчете рассматриваются действующие ограничения судоходства, способы и порядок применения действующих норм российского права, их действие в пространстве, перечень адресатов правовых предписаний, перечень организаций с указанием их полномочий по принятию ограничений, контролю и надзору за соблюдением таких ограничений.

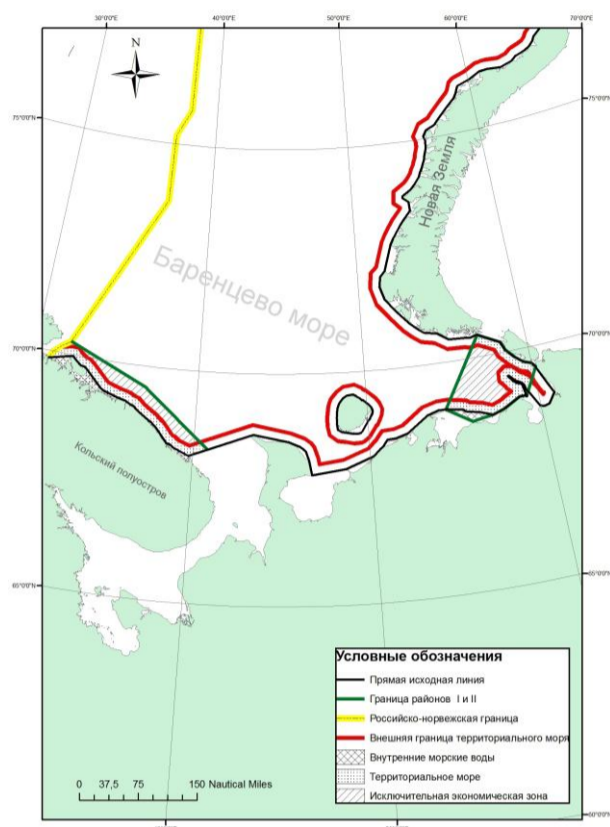


Рис. 1 Приоритетные районы

Территориальное море условно обозначено Ib (Рис. 1 Мурманский берег) и Ib (Рис. 2 Печорское море)

Границы приоритетных районов определены WWF России и включают два прибрежных района, условно именуемых «Мурманский берег» (Район I) (Рис. 2) и «Печорское море» (Район II) (Рис. 3).

В границах указанных районов с точки зрения юрисдикции прибрежного государства в отношении судоходства можно выделить 3 зоны с различным правовым режимом: внутренние морские воды, территориальное море и исключительная экономическая зона Российской Федерации.

Режим внутренних морских вод действует на акваториях, которые располагаются между береговой линией и прямой исходной линией. Внутренние морские воды условно обозначены Ia (Рис. 1 Мурманский берег) и Ia (Рис. 2 Печорское море).

Режим территориального моря действует на акваториях, расположенных между прямыми исходными линиями и внешней границей территориального моря.

«Мурманский берег» (Район I) (Рис. 2)	«Печорское море» (Район II) (Рис. 3)
На западе ограничен линией делимитации экономических зон России и Норвегии, проходящей от пограничного знака №415 (морской буй)	«Западный подрайон»
30° 49' 15" E 69° 47' 41" N (точка № 1)	54° 33' 24,26 E 68° 59' 11,641" N (1)
Далее на север до пересечения с линией территориального моря Российской Федерации	до мыса Горелка
31° 22' 35,903" E 70° 5' 14,341" N	56° 0' 15,8 E 68° 38' 37,524" N
Далее на восток вдоль границы территориального моря Российской Федерации до пересечения с внешней границей участка (восточное)	Далее на восток до точки мыс Бизекова
40° 25' 5,71" E 68° 27' 3,841" N	57° 14' 0 E 68° 42' 42" N
Далее на восток до пересечения внешней границы приоритетного района I с прямой исходной линией в точке	Далее на восток вдоль прямой исходной линии до точки мыс Мединский заворот
40° 49' 27,616" E 68° 18' 43,04" N	59° 19' 30 E 68° 57' 36" N
далее на юг до точки мыс Святой нос	Далее на северо-восток до точки
39° 46' 0,588" E 68° 9' 37,261" N	54° 52' 11,921" E 69° 10' 15,169" N
Далее по береговой линии до точки 1.	Далее на северо-восток до пересечения южной границы приоритетного района II с внешней границей территориального моря в точке
	59° 38' 21,673" E 69° 11' 0,151" (Юго-Восточная)
	Далее на запад вдоль границы территориального моря до точки
	54° 52' 11,921" E 69° 10' 15,169" N (Юго-Западная)
	Далее на юго-запад до точки (1).
	«Восточный подрайон»

От точки

59°59' 57,577" E 69°25'24,597" N (1) (Северо-Восточная)

59°59' 57,577" E 69°25'24,597" N

Далее на восток до мыса Пырков

60°11'24" E 69°33'24" N

и далее на северо-запад вдоль прямых исходных линий до точки острова Новая Земля (скала к югу от мыса Кусов нос)

57°08'18" E 70°27'36" N

Далее на юго-запад до точки пересечения с внешней границей территориального моря

56°42' 25,859" E 70°15'3,262" N (Северо-Западная)

Далее на юг вдоль внешней границы территориального моря до точки (1).

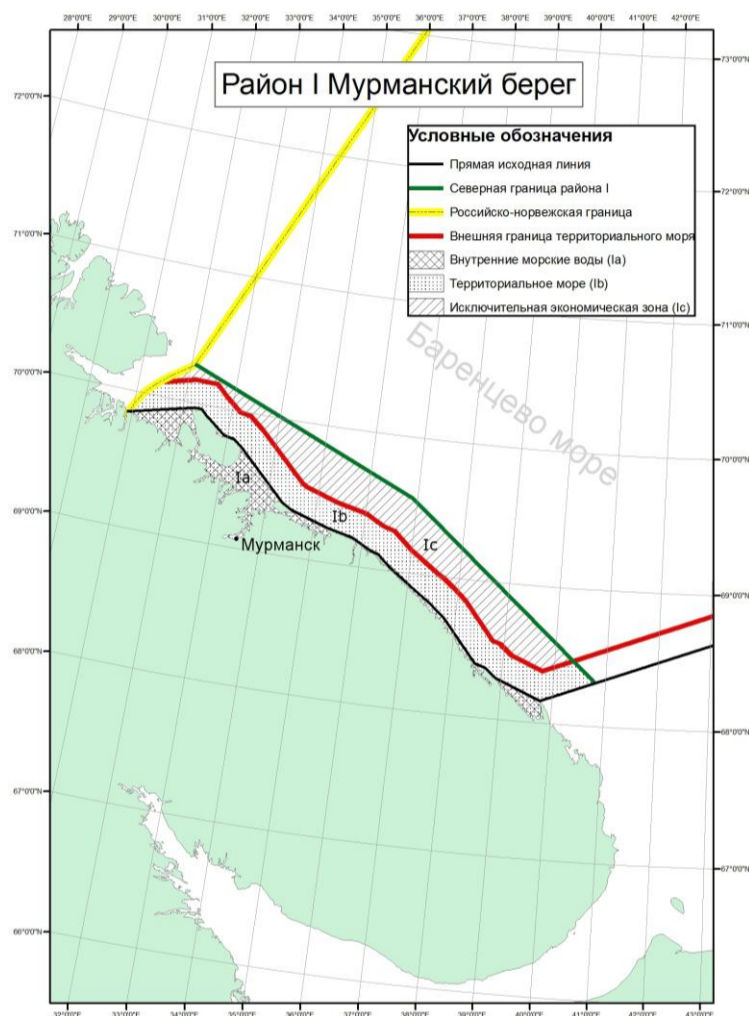


Рис. 2. Участки с различным режимом в приоритетном районе I

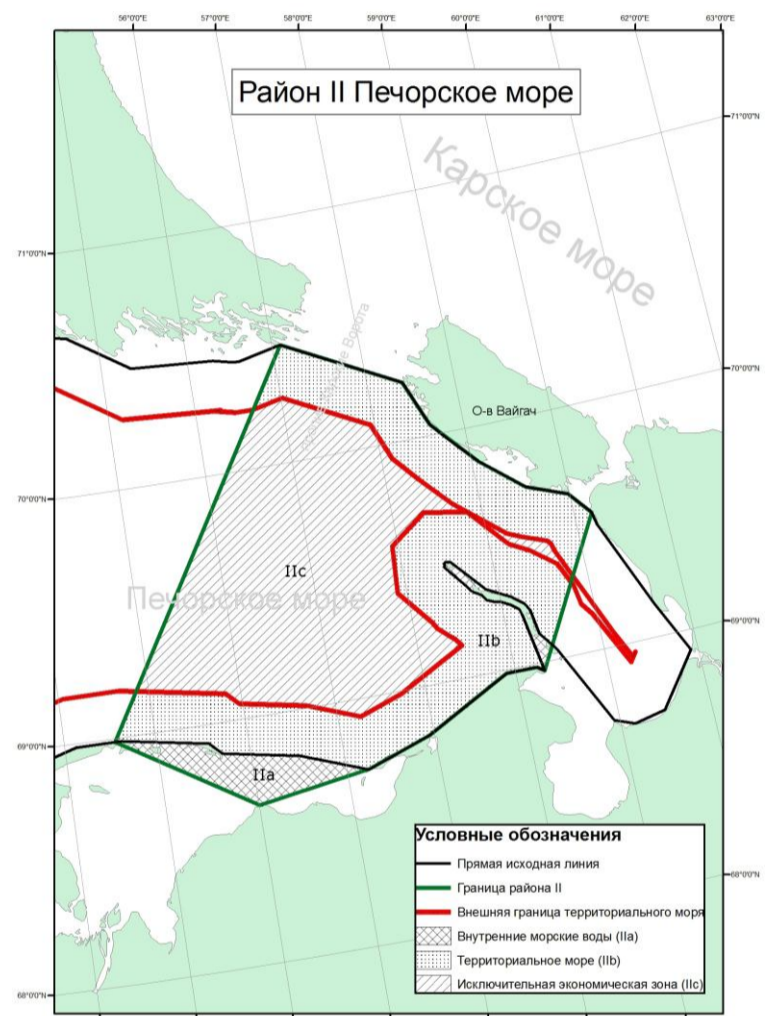


Рис. 3. Участки с различным правовым режимом в приоритетном районе II

Что касается исключительной экономической зоны, то ограничения судоходства могут вводиться только на основании решения специально уполномоченной международной межправительственной организации, - Международная морская организация (ИМО), и поэтому правила введения ограничений за пределами территориального моря Российской Федерации (Ic и IIc на рисунках 2 и 3 соответственно) в данном документе не рассматриваются.

## **Раздел I. Общие положения об ограничении судоходства *in situ* во внутренних морских водах и территориальном море**

Правовую основу ограничений судоходства во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации составляют положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 года (ЮНКЛОС)<sup>1</sup>, Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г.<sup>2</sup>, Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» N 4730-I от 1 апреля 1993 г.<sup>3</sup>, а также Федеральный закон «О морских портах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» N 261-ФЗ от 8 ноября 2007 года.<sup>4</sup>

### **1.1 Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (ЮНКЛОС)**

ЮНКЛОС вступила в силу с 16 ноября 1994 года и стала обязательной для Российской Федерации с 11 апреля 1997 года<sup>5</sup>. В соответствии со статьей 2 ЮНКЛОС «суверенитет прибрежного государства распространяется за пределы его сухопутной территории и внутренних вод на территориальное море». Суверенитет над территориальным морем осуществляется с соблюдением настоящей Конвенции и других норм международного права.

С учетом положений статей 3, 4, 7 и 8 ЮНКЛОС, режим внутренних вод в границах приоритетных районов действует на акваториях, которые располагаются между береговой линией и прямой исходной линией, которые условно обозначены Ia (Рис. 1 Мурманский берег) и IIa (Рис. 2 Печорское море). Это связано с тем, что внутренние воды располагаются к берегу от прямых исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря (п. 1 ст. 8). В терминологии российского законодательства такие воды носят название «внутренних морских вод»<sup>6</sup>. Все иностранные суда (за исключением военных и государственных судов), при условии соблюдения данной Конвенции, как прибрежных государств, так и не имеющих выхода к морю, пользуются правом мирного прохода через территориальное море (ст. 17). Указанное право не распространяется на внутренние (морские) воды.

Под соблюдением условий Конвенции следует понимать правила, устанавливаемые прибрежными государствами в пределах своих полномочий. В частности, статья 21 Конвенции предусматривает обязательность законов и правил государства, относящихся к мирному проходу. Согласно указанной статье прибрежное государство может в соответствии с положениями ЮНКЛОС и другими нормами международного права принимать законы и правила, относящиеся к мирному проходу через территориальное море, в том числе, в отношении безопасности судоходства и регулирования движения судов, сохранения живых ресурсов моря, сохранения окружающей среды прибрежного государства и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем её загрязнения (п. 1 ст. 21 ЮНКЛОС).

Принятые законы и правила должны быть опубликованы должным образом, и не должны относиться к проектированию, конструкции, комплектованию экипажа или оборудованию иностранных судов, если только они не вводят в действие общепринятые международные нормы и стандарты. При этом прибрежное

<sup>1</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву. 10 декабря 1982 г., Монтего-Бей (Ямайка) // Сборник международных договоров СССР по вопросам мореплавания. Изд. 3-е, перераб. ГУНиО МО, адм. № 9050, 1987. С. 29 – 88.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

<sup>3</sup> РГ. 4 мая 1993. № 84.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2007. N 46. Ст. 5557.

<sup>5</sup> Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву» N 30-ФЗ от 26 февраля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1013.

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г.

государство вправе и обязано предъявлять разумные требования к проектированию, конструкции, комплектованию экипажа или оборудованию судов, которые плавают под его флагом.

В силу пункта 4 статьи 21 ЮНКЛОС все иностранные суда, осуществляя право мирного прохода через территориальное море, обязаны соблюдать также все законы и правила и все общепринятые международные правила, касающиеся предотвращения столкновения в море. При необходимости прибрежное государство может потребовать от иностранных судов, осуществляющих право мирного прохода через его территориальное море, пользоваться морскими коридорами и схемами разделения движения, которые оно может установить или предписать для регулирования прохода судов (п. 1 ст. 22 ЮНКЛОС). Такое требование, в частности, может предъявляться в отношении танкеров, судов с ядерными двигателями и судов, перевозящих ядерные и другие опасные или ядовитые по своей природе вещества или материалы (п. 2 ст. 22 ЮНКЛОС). Устанавливая в территориальном море морские коридоры и схемы разделения движения прибрежное государство должно принимать во внимание:

- рекомендации компетентной международной организации;
- любые пути, которые обычно используются для международного судоходства;
- особые характеристики конкретных судов и путей; и
- интенсивность движения судов.

При этом прибрежное государство обязано:

- указывать такие морские коридоры и схемы разделения движения на морских картах, которые должным образом опубликовываются (п. 4 ст. 22);
- надлежащим образом объявлять о любой известной ему опасности для судоходства в его территориальном море (п. 2 ст. 24);
- не предъявлять к иностранным судам требования, которые на практике сводятся к лишению их права мирного прохода или нарушению этого права; или
- допускать дискриминацию ни по форме, ни по существу в отношении судов любого государства или в отношении судов, перевозящих грузы в любое государство, из него или от его имени (п. 1 ст. 24).

Кроме того, согласно пункту 2 статьи 211 ЮНКЛОС прибрежные государства принимают законы и правила для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды с судов, плавающих под их флагом или зарегистрированных в них. Такие законы и правила должны быть, по меньшей мере, столь же эффективными, что и общепринятые международные нормы и стандарты, установленные через компетентную международную организацию или общую дипломатическую конференцию.

Согласно пункту 4 статьи 211 ЮНКЛОС прибрежные государства в пределах своего территориального моря могут в порядке осуществления своего суверенитета принимать законы и правила для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения моря с иностранных судов, включая суда, осуществляющие право мирного прохода. Такие законы и правила в соответствии с Разделом 3 Части II ЮНКЛОС не должны препятствовать мирному проходу иностранных судов.

Таким образом, ЮНКЛОС предоставляет прибрежному государству:

- фактически неограниченные права по регулированию судоходства во внутренних (морских) водах, подлежащие неукоснительному соблюдению как российскими, так и иностранными судами;
- возможность регулировать режим плавания иностранных судов в территориальном море в целях обеспечения безопасности судоходства (ст. 22), сохранения под контролем морской среды (ст. 22, ст. 211), а также приостанавливать действие права мирного прохода в интересах обеспечения безопасности (ст. 25).

ЮНКЛОС, предусматривая права прибрежных государств в территориальном море устанавливать

ограничения судоходства, в том числе морские коридоры и схемы разделения движения, не устанавливает исчерпывающий перечень таких мер, а п. 1 ст. 21 ЮНКЛОС отсылает к другим международным договорам и нормам международного права.

## 1.2 Другие источники международного права

Наиболее значимыми с точки зрения ограничения судоходства являются:

- Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года с поправками (СОЛАС-74) и Протокол 1988 года к ней;

- Конвенция о Международных правилах предупреждения столкновений судов в море 1972 года с поправками (МППСС-72);

- Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененная Протоколом 1978 года к ней, с поправками (МАРПОЛ 73/78)<sup>7</sup>;

- рекомендации ИМО, как компетентной международной организации.

В соответствии с Главой V «Безопасность мореплавания» сводного текста СОЛАС-74<sup>8</sup>, в целях обеспечения безопасности судоходства, охраны окружающей среды могут, в том числе, устанавливаться системы движения судов (Правило 10), система судовых сообщений (Правило 11), а также создаваться системы (службы) управления движением судов (СУДС) (Правило 12). Введенные прибрежным государством в соответствии с Главой V сводного текста СОЛАС-74 правила будут обязательны для всех судов, осуществляющих международные морские перевозки, а, значит и для судов, следующих в или через части приоритетных районов в пределах территориального моря (Ib и IIb)<sup>9</sup>.

В частности, современные СУДС рассматриваются как важный и неотъемлемый элемент обеспечения безопасности мореплавания, создаются и функционируют в соответствии с международными и национальными правовыми и нормативными актами. Согласно пункту 3 правила 12 Главы V, установленные прибрежным государством правила СУДС не могут быть обязательными для соблюдения судами за пределами внешней границы территориального моря.

В соответствии с пунктом 2 Приложения к резолюции A.572(14) под системой установления путей понимается любая система, состоящая из одного или более путей, или меры по установлению путей, направленные на уменьшение вероятности аварий. Такая система может включать системы разделения движения, двусторонние пути, рекомендованные фарватеры, районы, которых следует избегать, зоны прибрежного плавания, районы кругового движения, районы повышенной осторожности плавания и глубоководные пути.

**Система разделения движения** (п. 2.1.2) (термин по МППСС-72). Мера по установлению путей, направленная на разделение встречных потоков движения судов, путем соответствующих средств и установления полос движения. В соответствии с правилом 1 (d) МППСС-72 могут приниматься ИМО.

В случае принятия ИМО системы разделения движения согласно Правилу 10 «Плавание по системам разделения движения» МППСС-72 должны соблюдаться следующие требования.

(b) Судно, использующее систему разделения движения, должно:

(i) следовать в соответствующей полосе движения в принятом на ней общем направлении потока движения;

(ii) держаться, насколько это практически возможно, в стороне от линии разделения движения или от

<sup>7</sup> Указанная конвенция здесь не рассматривается, поскольку ее положения служат лишь основанием для установления ограничений, но содержание ограничений судоходства закреплено в СОЛАС-74 и МППСС-72.

<sup>8</sup> См.: Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года - СОЛАС-74 (текст, измененный Протоколом 1988 года к ней). СПб.: ЦНИИМФ, 2008. 976 с.

<sup>9</sup> См.: Общие положения об установлении путей движения судов, принятые ИМО резолюцией A.572(14), с поправками.

зоны разделения движения;

(iii) в общем случае входить в полосу движения или покидать ее на конечных участках, но, если судно покидает полосу движения или входит в нее с любой стороны, оно должно делать это под возможно меньшим углом к общему направлению потока движения.

(c) Судно должно, насколько это практически возможно, избегать пересечения полос движения, но если оно вынуждено пересекать полосу движения, то должно делать это, насколько возможно, под прямым углом к общему направлению потока движения.

(d) Суда, которые могут безопасно использовать для транзитного прохода соответствующую полосу движения в системе разделения, не должны в общем случае использовать зоны прибрежного плавания. Однако суда длиной менее 20 м и парусные суда могут использовать зоны прибрежного плавания во всех случаях.

(e) Судно, если оно не пересекает систему разделения движения, не входит в полосу движения или не выходит из нее, не должно в общем случае входить в зону разделения движения или пересекать линию разделения движения, кроме:

(i) случаев крайней необходимости для избежания непосредственной опасности;

(ii) случаев, когда это связано с ловом рыбы в пределах зоны разделения движения,

(f) Судно, плавающее вблизи конечных участков системы разделения движения, должно соблюдать особую осторожность.

(g) Судно должно, насколько это практически возможно, избегать постановки на якорь в пределах системы разделения движения или вблизи от ее конечных участков.

(h) Судно, не использующее систему разделения движения, должно держаться от нее на достаточно большом расстоянии.

i) Судно, занятое ловом рыбы, не должно затруднять движение любого другого судна, идущего в полосе движения.

(j) Судно длиной менее 20 м или парусное судно не должно затруднять безопасное движение судна с механическим двигателем, идущего в полосе движения.

(k) Судно, ограниченное в возможности маневрировать, когда оно занято деятельностью по поддержанию безопасности мореплавания в системе разделения движения, освобождается от выполнения требований этого Правила в такой степени, в какой это необходимо для выполнения этой деятельности.

(l) Судно, ограниченное в возможности маневрировать, когда оно занято работами по прокладке, обслуживанию или поднятию подводного кабеля в пределах системы разделения движения, освобождается от выполнения требований этого Правила настолько, насколько это необходимо для выполнения этих работ.

**Зона или линия разделения движения** (п. 2.1.3) (термин по МППСС-72). Зона или линия, разделяющая полосы движения, в которых суда следуют в противоположных или почти противоположных направлениях; либо отделяющая полосу движения от прилегающего района моря; либо отделяющая полосы движения, предназначенные для отдельных типов судов, следующих в том же направлении.

**Полоса движения** (п. 2.1.4) (термин по МППСС-72). Район с определенными границами, в пределах которого установлено одностороннее движение. Естественные препятствия, включая те, которые образуют зоны разделения, могут служить границей полосы движения.

**Район кругового движения** (п. 2.1.5). Мера по установлению путей, включающая точечную или круговую зону разделения и кольцевую полосу движения в определенных пределах. Плавание в районе кругового движения осуществляется против часовой стрелки вокруг центра или центральной зоны разделения движения.



**Зона прибрежного плавания** (п. 2.1.6) (термин по МППСС-72). Мера по установлению путей в определенном районе, расположенном между прибрежной границей системы разделения движения и прилегающим берегом, применяется в соответствии с положениями правила 10d Международных правил предупреждения столкновения судов в море (МППСС) 1972 года с поправками. Согласно этому правилу суда, которые могут безопасно использовать для транзитного прохода соответствующую полосу движения в системе разделения, не должны в общем случае использовать зоны прибрежного плавания. При этом суда длиной менее 20 м и парусные суда могут использовать зоны прибрежного плавания во всех случаях.

**Двусторонний путь** (п. 2.1.7). Полоса с определенными границами, внутри которой установлено двустороннее движение для обеспечения безопасного прохода судов через районы, где плавание затруднено или опасно.

**Рекомендованный путь** (п. 2.1.8). Полоса неопределенной ширины для удобства судов в створе, которая часто обозначается осевой линией буев.

**Рекомендованный фарватер** (п. 2.1.9). Полоса, которая специально обследована с тем, чтобы, насколько возможно, гарантировать, что она свободна от опасностей, и в пределах которой рекомендуется плавать судам.

**Глубоководный путь** (п. 2.1.10). Полоса с определенными границами, тщательно обследованная в отношении чистоты морского дна и подводных препятствий до обозначенной на карте глубины.

**Район повышенной осторожности плавания** (п. 2.1.11). Мера по установлению путей в районе с определенными границами, в пределах которого суда должны следовать с особой осторожностью и может быть рекомендовано направление потока движения судов.

**Район, который следует избегать** (п. 2.1.12). Мера по установлению путей в районе с определенными границами, особо опасном для мореплавания, или в котором особенно важно избегать аварий и который следует избегать всем судам или определенным типам судов.

**Установленное направление потока движения** (п. 2.1.13). Направление потока движения, указывающее направление движения, установленное в системе разделения движения.

**Рекомендованное направление потока движения** (п. 2.1.14). Направление потока движения, указывающее рекомендованное направление движения, в котором нецелесообразно или нет необходимости принимать установленное направление потока движения.

В границах участков Ia и Ib действует система управления движением судов порта Мурманск. Судходство в системах разделения движения судов во внутренних морских водах и территориальном море определяется в соответствии с правилами Конвенции о Международных правилах предупреждения столкновений судов в море 1972 года с поправками (МППСС-72). На Баренцевом море системы разделения движения судов установлены на подходах к Кольскому заливу (участки Ia и Ib), у мыса Святой Нос (участки IIa и IIb), а также и в проливе Карские Ворота (за пределами приоритетных районов). Системы разделения движения судов в Баренцевом море, расположены в основном в территориальном море и внутренних морских водах Российской Федерации и на рассмотрение и одобрение в ИМО не представлялись. Тем не менее, положения Правила 10 «Плавание по системам разделения движения» действуют в территориальном море Российской Федерации в отношении всех судов силу признания прибрежным государством его обязательности<sup>10</sup>.

### **1.3 Законодательство Российской Федерации в сфере ограничения судоходства**

В рамках компетенции прибрежного государства, предусмотренной международными договорами Российской Федерации, принят ряд федеральных законов, устанавливающих возможность ограничения

<sup>10</sup> См.: Яскевич А. П., Зурабов Ю. Г. Комментарии к МППСС-72: Справочник. М.: Транспорт, 1990. С. 112.

судоходства.

В соответствии с пунктом 4 статьи 2 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г. на территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет Российской Федерации с признанием права мирного прохода иностранных судов через территориальное море.

Вытекающие из ЮНКЛОС права российских властей ограничивать судоходство в территориальном море закреплены в статьях 11 – 13 и 15 Федерального закона № 155-ФЗ от 31 июля 1998 г. Права Российской Федерации как прибрежного государства устанавливать специальные правила (в том числе ограничения судоходства) в отношении Северного морского пути предусмотрены статьей 14 указанного Закона<sup>11</sup>. Но поскольку крайняя западная граница Северного морского пути (СМП) проходит через Западные входы в Новоземельские проливы и меридианом, проходящим на север от мыса Желания<sup>12</sup>, он, очевидно, расположен за пределами географических границ приоритетных участков. Поэтому рассмотрение правил плавания по СМП в рамках данной работы нецелесообразно.

В соответствии с пунктом 1 ст. 13 указанного Закона иностранные суда, иностранные военные корабли и другие государственные суда, осуществляя право мирного прохода через территориальное море без захода в российские порты, должны соблюдать законодательство Российской Федерации и правила, относящиеся к мирному проходу через территориальное море, в отношении:

- безопасности судоходства и регулирования движения судов, включая пользование морскими коридорами и схемами разделения движения;
- защиты навигационных средств и оборудования, а также других сооружений или установок;
- защиты подводных кабелей и трубопроводов;
- сохранения водных биологических ресурсов;
- охраны окружающей среды;
- морских научных исследований и гидрографических съемок;
- предотвращения нарушения пограничных, таможенных, налоговых (фискальных), санитарных, иммиграционных, ветеринарных, фитосанитарных, навигационных и других правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Ограничения, вводимые российскими властями, тем не менее, не могут относиться к проектированию, конструкции, комплектованию экипажа или оборудованию иностранных судов, если только они не вводят в действие общепринятые международные нормы и стандарты. Таким образом, как российские, так и иностранные суда в территориальном море, должны соблюдать ограничения, установленные российским законодательством, за исключением требований российских нормативных правовых актов, устанавливающих требования к проектированию, конструкции, комплектованию экипажа или оборудованию иностранных судов, отличающихся от общепринятых международных норм и стандартов.

Кроме того, иностранные суда, иностранные военные корабли и другие государственные суда с ядерными двигателями, а также иностранные суда, перевозящие ядерные или другие опасные или ядовитые по своей природе вещества или материалы, во время прохода через территориальное море, должны иметь на борту необходимые документы, соблюдать особые меры предосторожности, установленные для таких судов

<sup>11</sup> См.: статья 234 «Покрытые льдом районы» ЮНКЛОС.

<sup>12</sup> См.: Велиева Д.С., Полит О.И. Комментарий к Федеральному закону N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс, 2012.

*международными договорами Российской Федерации*, и следовать по установленным для них морским коридорам и схемам разделения движения в территориальном море (п. 4 ст. 13).

В целом, в силу пункта 4 статьи 6 указанного Закона, иностранные суда при заходе в морские порты, во время пребывания в указанных портах и при выходе из них обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации, касающееся обеспечения безопасности судоходства и регулирования движения судов, оказания помощи и спасания, использования радиосвязи, защиты навигационных средств, оборудования и сооружений, подводных кабелей и трубопроводов, проведения морских научных исследований, изучения, использования и охраны водных объектов, недр, водных биологических ресурсов и других природных ресурсов территориального моря, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также охраны памятников истории и культуры.

Перечень конкретных возможных ограничений содержится также в статье 15 указанного Закона, устанавливающей особенности *запретных для плавания районов* и *временно опасных для плавания районов*. В соответствии с пунктом 5 статьи 15 все суда и военные корабли Российской Федерации, иностранные суда, иностранные военные корабли и другие государственные суда, а также все иные плавучие средства обязаны выполнять правила, установленные для запретных для плавания и временно опасных для плавания районов. Ссылка на незнание правил или границ запретных для плавания или временно опасных для плавания районов не может служить основанием для захода в такие районы и уклонения от ответственности.

Обе разновидности районов могут устанавливаться в целях обеспечения безопасности судоходства, охраны государственных интересов Российской Федерации и охраны окружающей среды во внутренних морских водах и в территориальном море. В *запретных для плавания районах* плавание всех судов, военных кораблей, других государственных судов и всех иных плавучих средств запрещается (п. 2 ст. 15). Во *временно опасных для плавания районах* полностью запрещаются или временно ограничиваются:

- плавание
- постановка на якорь
- добыча морских млекопитающих
- осуществление рыболовства придонными орудиями добычи (вылова) водных биологических ресурсов
- подводные или дноуглубительные работы
- отбор образцов грунта
- подводные взрывы
- плавание с вытравленной якорь-цепью
- пролет, зависание и посадка (приводнение) летательных аппаратов
- *и другая деятельность.*

При заходе в российские порты, открытые для иностранных судов, на такие суда будут распространяться действие «Общих правил плавания и стоянки судов в морских портах Российской Федерации и на подходах к ним 2009 г.»<sup>13</sup>, принятых на основании Федерального закона «О морских портах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» N 261-ФЗ от 8 ноября 2007 г.<sup>14</sup> Указанные Общие правила предусматривают, что:

<sup>13</sup> Приказ Минтранса РФ «Об утверждении Общих правил плавания и стоянки судов в морских портах Российской Федерации и на подходах к ним» N 140 от 20 августа 2009 г. (ред. от 22.03.2010 г.) // БНА РФ. 2009. № 42.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2007. N 46. Ст. 5557.

- при плавании и стоянке судов на акваториях морских портов и подходах к ним должны соблюдаться требования в области охраны человеческой жизни на море, безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов (п. 6).
- при плавании на акватории морского порта и подходах к нему суда должны следовать по установленным схемам разделения движения судов, естественным или искусственным каналам, руслам рек, иным путям движения судов, оснащенным средствами навигационного оборудования и предназначенным для плавания судов (далее - фарватер), а также другим судоходным путям, предназначенным для плавания судов (п. 7).

Поскольку внешняя граница территориального моря является государственной границей Российской Федерации, правила ее пересечения установлены в соответствии с Законом РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации». Согласно статье 9 указанного Закона РФ любые суда (российские и иностранные суда, иностранные военные корабли и другие государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях) пересекают государственную границу на море и иных водных объектах в соответствии с настоящим Законом, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами.

Иностранные суда, иностранные военные корабли и другие государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях, российские суда при следовании от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и обратно, при плавании в российской части водных объектов без захода в порты (на рейды) Российской Федерации обязаны выполнять следующие требования пограничных органов:

- показать свой флаг, если он по какой-либо причине не был поднят;
- изменить курс, если он ведет в запретный для плавания или временно опасный для плавания район, а также в зону безопасности, установленную вокруг искусственного острова, установки или сооружения;
- сообщить о целях захода на территорию Российской Федерации;
- **другие требования, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.**

При следовании от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и обратно судам запрещены (кроме случаев, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации):

а) заход в порты (на рейды) Российской Федерации, не открытые Правительством Российской Федерации для захода иностранных судов;

б) заход в запретный для плавания или временно опасный для плавания район, а также в зону безопасности, установленную вокруг искусственного острова, установки или сооружения, если о таких районах и зоне сообщено для всеобщего сведения;

в) остановка, высадка (посадка) людей, выгрузка (погрузка) любых грузов, товаров, валюты, животных, спуск на воду или прием на борт любых плавучих средств, подъем в воздух, посадка или принятие на борт любого летательного аппарата, ведение промысловой, исследовательской, изыскательской или иной деятельности без соответствующего на то разрешения специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих охрану внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации и их природных ресурсов в пределах их компетенции, либо с их разрешения, но с нарушением условий такого разрешения;

г) **другие действия, запрещенные законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации.**

Как показано выше, перечень возможных ограничений судоходства в приоритетных районах является открытым. Причем положения Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» N 155-ФЗ от 31.07.1998 г. и Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» N 4730-I от 1 апреля 1993 г. содержат многочисленные отсылки к международным договорам Российской Федерации.

Проблемы реализации положений международных договоров на национальном уровне в сфере безопасности мореплавания подробно отражены в решении совещания в Совете Федерации 27 ноября 2008 года «Законодательное обеспечение выполнения требований глав IV и V международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года с поправками»<sup>15</sup>.

Как следует из решения по итогам совещания, положения глав IV и V Конвенции СОЛАС-74, в первую очередь, требуют от Договаривающегося правительства (Морской администрации России) создания правовой основы для эффективного управления безопасностью на море в виде конкретных регламентирующих документов, соответствующих международным нормам и правилам. Последнее предусматривает постоянный мониторинг требований и правил отраслевых нормативных правовых актов и приведение их в соответствие с положениями международных договоров Российской Федерации.

Международные договоры Российской Федерации (межгосударственные, межправительственные и межведомственного характера) независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров) регулируются Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Участники совещания отметили, что по состоянию на конец 2008 г. каких либо официальных документов о принятии Правительством Российской Федерации, как Договаривающимся правительством, поправок к Главе V «Безопасность мореплавания», одобренных Комитетом по безопасности мореплавания ИМО в период 2000 - 2008 годов, не издано. Отсутствие основных внутригосударственных актов по реализации правил Главы V «Безопасность мореплавания» Конвенции СОЛАС-74, негативно сказывается на обеспечении безопасности мореплавания.

Это, по мнению участников совещания 2008 г. связано, с тем, что до сих пор не создано четкой системы введения в действие, порядка принятия и опубликования международных договоров Российской Федерации, разработанных и принятых в рамках ИМО, а также поправок к ним. В законодательстве не содержится указаний на срок, в течение которого вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры подлежат официальному опубликованию. На практике это приводит к задержке опубликования международных договоров и поправок к ним, и, как следствие, может привести к различного рода недоразумениям, включая имущественные потери для государства и российских организаций.

Участники подчеркнули, что актуальность проблемы связана с тем, что российские суда обязаны выполнять требования международных морских конвенций вне зависимости от того, опубликованы и введены эти требования на территории России или нет. Так, например, принятые ИМО в 1972 году Международные правила предупреждения столкновений судов в море (МППСС-72) систематически совершенствуются. ИМО их переиздала в 2003 году в связи со значительным количеством внесенных поправок, а в Российской Федерации МППСС-72 переиздавались более 26 лет назад. В такой ситуации, несмотря на существующую систему контроля, никто не даст гарантии, что на отдельных российских судах не применяются отмененные ИМО Правила. А в учебных заведениях, где не предусмотрен контроль доведения и внесения поправок в изданные

---

<sup>15</sup> См.: Информационный бюллетень Совета Федерации. 2009. № 15. С. 161-162.

Правила и учебные пособия, в большинстве случаев изучаются уже не действующие требования МППСС-72.<sup>16</sup>

В целом можно констатировать, что рассмотренные федеральные законы прямо предусматривают более узкий круг возможных ограничений судоходства, чем возможности, предоставляемые Российской Федерации как прибрежному государству международными договорами, нормами международного права и рекомендациями компетентных организаций (ИМО).

---

<sup>16</sup> Материалы были подготовлены Комиссией Совета Федерации по национальной морской политике, которая прекратила свою деятельность 27 декабря 2012 г. Подробнее о состоянии обеспечения безопасности мореплавания см.: Материалы совещания в Совете Федерации 21 мая 2008 года «Законодательное обеспечение развития и использования систем радиосвязи и навигации в сфере торгового мореплавания». Ч. I. // Информационный бюллетень Совета Федерации. 2009. № 15. С. 3-64; Материалы совещания в Совете Федерации 27 ноября 2008 года «Законодательное обеспечение выполнения требований глав IV и V международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года с поправками (материалы представлены Комиссией по национальной морской политике». Ч. II // Информационный бюллетень Совета Федерации. 2009. № 15. С. 65-169.

## Раздел II. Фактический режим плавания и информация о нем

### 2.1 Система информирования о режиме плавания в Баренцевом море

Современная система информирования мореплавателей восходит к «Правилам корректуры, комплектования и хранения карт и руководств для плавания на судах гражданских ведомств» 1977 г. (утв. начальником Главного управления навигации и океанографии Министерства обороны (12 октября 1977 г.), начальником Главгосрыбфлотинспекции Министерства рыбного хозяйства СССР (28 сентября 1977 г.), членом Коллегии Министерства морского флота СССР начальником Главной морской инспекции (29 сентября 1977 г.), членом Коллегии Министерства речного флота РСФСР начальником Главной инспекции по безопасности судоходства (28 сентября 1977 г.)<sup>17</sup>.

Своевременное оповещение мореплавателей обо всех изменениях навигационной обстановки и режима плавания в океанах и морях осуществляется:

а) передачей навигационной информации посредством электрической (УКВ) связи, а также через лоцманов;

б) доведением навигационной информации через печатные издания:

— извещения мореплавателям Главного управления навигации и океанографии Министерства обороны (ИМ ГУНиО МО) и приложения к ним;

— извещения мореплавателям гидрографических служб флотов (ИМ ГС флотов);

в) изданием:

— дополнений и сводных корректур к руководствам для плавания;

— вклеек на отдельные участки навигационных карт;

г) переизданием карт и руководств для плавания.

В печатном виде информация публикуется в виде карт, Извещений мореплавателям и руководств по плаванию, которые обязательно должны находиться на борту российских судов. Согласно «Правилам корректуры, комплектования и хранения карт и руководств для плавания на судах гражданских ведомств» 1977 г., экипажи российских судов обязаны иметь откорректированные карты Главного управления навигации и океанографии Минобороны РФ (ГУНиО МО), а также лоции и руководства по режиму плавания в конкретном районе.

*Навигационные морские карты*, издаваемые ГУНиО МО, имеют гриф секретности, поскольку содержат сведения, составляющие государственную тайну и, поэтому, недоступны для изучения лицами, не имеющими соответствующую группу допуска. В Российской Федерации необходимые допуски оформляются для командного состава морских транспортных и рыболовных судов, а также лиц, ответственных за организацию мореплавания в соответствующих организациях.

*Извещения мореплавателям* Главного управления навигации и океанографии Министерства обороны (ИМ ГУНиО МО) издаются на прибрежные воды иностранных государств, воды открытого моря и на районы прибрежных вод РФ. На районы прибрежных вод РФ в ИМ ГУНиО МО публикуются сведения в объеме, необходимом для поддержания на уровне современности карт и руководств для плавания, предназначенных для захода иностранных судов в открытые порты. ИМ ГУНиО МО издаются без грифа еженедельными выпусками по субботам. Выпуски имеют порядковую нумерацию, которая начинается с 1 января каждого года. Выпуск, как правило, включает до 200 самостоятельных номеров ИМ, которые имеют сквозную нумерацию в течение года.

<sup>17</sup> См.: Правила корректуры, комплектования и хранения карт и руководств для плавания на судах гражданских ведомств. Издание второе, дополненное. № 9038. Ленинград: Министерство обороны Союза ССР., 1978. 65 с. <http://rudocs.exdat.com/docs/index-98522.html>.

Выпуск М 1 ИМ ГУНиО МО содержит полные тексты или выдержки, извлечения из документов по морскому законодательству: указов, постановлений, положений, правил, инструкций, указаний правительства и его компетентных органов, а также международных конвенций и соглашений, касающихся режима мореплавания в водах под юрисдикцией РФ.

Выпуски ИМ ГУНиО МО, начиная, с № 2, составлялся по следующей типовой схеме:

- Титульный лист, на котором указывается издатель, номер и дата публикации выпуска, номера ИМ, НАВАРЕА и НАВИП, включенные в данный выпуск, и общие сведения справочного характера; в конце листа приводятся номера ИМ, НАВАРЕА и НАВИП, в которых сообщается о новых сооружениях на море, представляющих опасность для мореплавания.
- Содержание. Перечень карт, руководств и пособий для плавания, подлежащих корректуре по данному выпуску. Этот перечень являлся нумерником ИМ ГУНиО МО за неделю, в котором приводятся адмиралтейские номера карт, названия и адмиралтейские номера руководств, подлежащих исправлению по ИМ.

Вначале дается перечень карт, затем лоций, описаний огней и знаков и других руководств для плавания в порядке возрастания их адмиралтейских номеров; против номера каждой карты (руководства) указываются номера ИМ; номера ИМ, напечатанные курсивом, относятся к временным и предварительным ИМ.

Последовательность расположения извещений мореплавателям в выпуске. В этом разделе против названия океанов, морей и их районов указаны страницы выпуска, на которых помещены ИМ, относящиеся к этому морю или району. Если в выпуске по данному морю или району нет ИМ, то вместо номера страницы ставится прочерк.

- Отдел I. Навигационные извещения и общая информация по вопросам мореплавания. Здесь помещаются данные, которые доводятся до сведения мореплавателей и используются непосредственно для корректуры карт. Информация группируется по океанам и морям. В конце отдела помещены разделы:

— Исправление карт, в котором приводятся сведения, не опубликованные в ИМ (отдельные исправления, касающиеся только карт);

— Информация, поступившая во время издания данного выпуска.

- Отдел II. Издания Главного управления навигации и океанографии Министерства обороны. Этот отдел включает информацию о выходе в свет и об изъятии из пользования карт и руководств для плавания, предназначенных для иностранных судов. Такая информация предназначена для корректуры Каталога карт и книг адм. № 7007.
- Отдел III. Корректурa руководств и пособий для плавания. Этот отдел содержит информацию для корректуры только руководств и пособий для плавания. Информация группируется по видам руководств (лоции, описания огней и знаков и т. д.). Для вырезки и вклейки в руководства корректурa этого отдела печатается на одной стороне листа.
- Отдел IV. Навигационные предупреждения. Этот отдел содержит номера действующих и тексты новых НАВИП, НАВАРЕА; перечень карт и книг, подлежащих корректуре по НАВИП, помещенным в данном выпуске; номера НАВИП, опубликованные в этом выпуске ИМ ГУНиО МО (как извещения); номера действующих НАВИП и, наконец, тексты НАВИП, впервые помещаемые в ИМ ГУНиО МО.

**Руководства для плавания** до недавнего времени носили гриф «для служебного пользования» и распространялись исключительно среди заинтересованных организаций, которые отвечали за учет документов и допуск к соответствующим сведениям уполномоченных лиц. При переиздании в 2007 г. «Режима плавания



судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание)»<sup>18</sup> гриф «для служебного пользования» не использован, что открывает возможности для его изучения.

Формально, указанное издание является компиляцией различных правил, принятых различными органами власти (в том числе Союза ССР) в пределах своих полномочий. Соответственно, по формально-юридическим основаниям «Режим плавания...» не является нормативным правовым актом. Тем не менее, фактически при разрешении споров принимают ссылки на «Режим плавания...», как на полноценный нормативно-правовой акт. Так, например, в своем решении по делу № 21-208 от 28 июля 2011 г. Мурманский областной суд указал, что порядок захода и пребывания судов во внутренних морских водах, территориальном море России определен, в том числе, «Режимом плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание)» (книга 4140, изданное по материалам, представленным Гидрографической службой Краснознаменного Северного флота, откорректировано по извещениям мореплавателям Управления навигации и океанографии Министерства обороны по выпуск № 30 от 22 июля 2006 года). Насчитывается уже более 10 случаев вынесения судебных актов по спорам о соблюдении правил плавания в Баренцевом море, вынесенных на основании положений «Режима плавания...»<sup>19</sup>.

На наш взгляд это связано с тем, что большинство правил «перекочевало» из источников права СССР, либо утверждены документами, имеющими ограниченный режим доступа, либо включены в текст издания на основании «Извещения мореплавателям». Таким образом, на сегодняшний день сложилась практика, когда судебные инстанции принимают «Режим плавания...» без критической оценки правомерности включения в него тех или иных положений. Следует отметить, что легитимность норм, содержащихся в «Режиме плавания...», в целом, достаточно сложно оспорить.

Во-первых, нормы, введенные нормативными актами СССР, действуют в силу части 2 Раздела 2 Конституции Российской Федерации 1993 г. где установлено, что законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Во-вторых, согласно пункту 24 статьи 7 Раздела II Положения о Министерстве обороны Российской Федерации 2004 г.<sup>20</sup> указанное Министерство осуществляет навигационно-гидрографическое обеспечение морских путей (за исключением трасс Северного морского пути). Соответственно, издаваемые Минобороны РФ правила плавания в Баренцевом море, в том числе в границах приоритетных районов WWF, являются обязательными в пределах территориального моря и внутренних морских вод Российской Федерации как для российских, так и иностранных судов.

В-третьих, границы и режим районов в пределах территориального моря, в которых тем или иным образом ограничено плавание, включены в «Режим плавания...» на основании публикации в «Извещениях мореплавателям».

## **2.2 Роль системы особо охраняемых природных территорий в ограничении судоходства**

В соответствии с пунктом 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР» N 1398-XI от 26 ноября 1984 г. в целях усиления охраны природы, сохранения и изучения природных комплексов в районах

<sup>18</sup> Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание) (Утверждена к переизданию начальником штаба Северного флота 09 ноября 2006 г.). Адм. № 4140. СПб.: ГУНиО, 2007. 88 с.

<sup>19</sup> См., напр.: Постановления Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.11.2012 г. по делу N А42-3939/2012, от 16.07.2012 г. по делу N А42-4073/2011, от 07.06.2012 г. по делу N А42-1518/2011. Описание видов ограничений мореплавания in situ в Баренцевом море приводится в Приложении II.

<sup>20</sup> Указ Президента РФ «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» N 1082 от 16 августа 2004 г. (ред. от 24.12.2012) // СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3538.

Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР, обеспечения наилучших условий жизни населения, охраны здоровья граждан, всемерного удовлетворения их бытовых и культурных потребностей:

- создается система заповедников, заказников, других особо охраняемых территорий (включая морские районы) и при необходимости устанавливаются их охранные зоны;
- предусматриваются особые требования при осуществлении плавания судов и иных плавучих средств, полетов воздушных судов, эксплуатации наземных транспортных средств.

В соответствии пунктом 2 данного Указа «система заповедников, заказников и других особо охраняемых территорий в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР, создается для сохранения и восстановления природных комплексов, разработки научных основ охраны природы в этих районах, сохранения генетического фонда растений и животных, среды обитания, условий размножения и путей миграции животных, особенно редких и находящихся под угрозой исчезновения видов. В состав заповедников, заказников и других особо охраняемых территорий включаются материковые (в том числе дельты рек) и островные участки, а также участки морского дна и водного пространства прилегающих к северному побережью СССР морских районов, включая районы, покрытые льдами. Порядок создания особо охраняемых территорий в указанных районах устанавливается Советом Министров СССР».

В границах приоритетных районов WWF имеются морские акватории, входящие в состав особо охраняемых природных территорий (таблица 1).

Особо охраняемые природные территории Российской Федерации (с морским компонентом) в приоритетных районах

Название	Год создания	Общая площадь, тыс. га	Морская акватория, тыс. га	Субъект РФ	Приоритетный район
<b>I. Государственные природные заповедники в ведении Росприроднадзора</b>					
Кандалакшский***	1932	70,53	49,58	Мурманская область, Республика Карелия	Мурманский берег
Ненецкий	1997	313,40	181,90	Ненецкий автономный округ	Печорское море
<b>II. Государственные природные заказники федерального значения (с морским компонентом)</b>					
Ненецкий	1985	440,00	120,00	Ненецкий автономный округ (в ведении Минсельхоза России)	Печорское море

В соответствии с пунктом 4 упомянутого Указа плавание судов и иных плавучих средств в пределах морских районов заповедников, заказников и других особо охраняемых территорий и их охранных зон осуществляется только по морским коридорам, определяемым советскими компетентными органами. Сообщения об установлении таких коридоров публикуются в «Извещениях мореплавателям».

Во исполнение упомянутого указа 1984 г. 1 июня 1990 г. было принято постановление Совмина СССР № 565<sup>21</sup>. В соответствии с пунктом 3 данного Постановления администрации Северного морского пути Министерства морского флота СССР предписывалось установить «морские коридоры, по которым осуществляется плавание судов и иных плавучих средств в пределах заповедников, заказников, других особо охраняемых территорий и их охранных зон» «по согласованию с министерствами и ведомствами, в ведении которых находятся эти особо охраняемые территории, Комитетом государственной безопасности СССР и Министерством обороны СССР». Сообщения об установлении указанных морских коридоров надлежало опубликовать в «Извещениях мореплавателям» (ГУНиО МО). Данным постановлением Совмин (Правительство) СССР делегировал свои

<sup>21</sup> Постановление Совета министров СССР «О мерах по обеспечению выполнения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1984 г. «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР» № 565 1 июня 1990 г. // СПС КонсультантПлюс.

полномочия по регулированию судоходства подразделению Министерства транспорта СССР (Администрации Северного морского пути).

Поскольку к настоящему времени в «Извещениях мореплавателям» не опубликовано каких-либо специальных требований к маршрутам следования судов в морских акваториях особо охраняемых природных территорий, следует полагать, что таких требований не существует. В отсутствие установленных маршрутов, информация о которых опубликована в ИМ ГУНиО МО, с точки зрения современного законодательства о судоходстве морские суда могут перемещаться по акваториям ООПТ без ограничений. Как минимум это касается иностранных судов в силу статьи 211 ЮНКЛОС, поскольку государства, которые устанавливают особые требования для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды в качестве условия для захода иностранных судов в их порты или внутренние воды и для остановки у их прибрежных терминалов, должным образом публикуют такие требования и сообщают их компетентной международной организации, что касается и обязательных для соблюдения маршрутов плавания.

## **Раздел III. Введение ограничений судоходства и обеспечение их соблюдения**

### **3.1. Введение ограничений судоходства**

В целом, порядок введения постоянных ограничений судоходства в действующем законодательстве о территориальном море и внутренних морских водах можно считать урегулированным лишь отчасти. Дело в том, что порядок введения ограничений маршрутов плавания законодательно закреплен только для так называемых «запретных для плавания районов» и «временно опасных для плавания районов», а установление морских коридоров и схем раздельного движения судов в территориальном море при буквальном толковании статьи 15 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне» N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г. может устанавливаться только для иностранных судов.

Решения об установлении запретных для плавания районов и об открытии их для плавания, а также правила для таких районов принимает уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти по представлению заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Указанные решения вступают в силу после заблаговременного объявления об этом в «Извещениях мореплавателям» (п. 2 ст. 15 Федерального закона N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г.).

Временно опасные для плавания районы устанавливаются на определенный срок. Решения об установлении временно опасных для плавания районов, а также правил для таких районов принимает федеральный орган исполнительной власти по обороне. Указанные решения вступают в силу после заблаговременного объявления об этом в «Извещениях мореплавателям». Границы запретных для плавания районов показываются на навигационных картах, издаваемых федеральным органом исполнительной власти по обороне. Изменения, касающиеся таких районов, заблаговременно публикуются в «Извещениях мореплавателям» и объявляются по радио (п. 3 ст. 15).

В целях обеспечения безопасности в морских портах и при подходе к ним могут устанавливаться схемы разделения движения судов, рекомендованные пути и другие способы, регулирования судоходства. Полномочиями по установлению таких правил на акватории порта и при подходе к нему наделено Министерство транспорта РФ<sup>22</sup>. Однако, введение таких правил Минтрансом РФ за пределами акватории недопустимо по действующему законодательству<sup>23</sup>. Правила плавания в портах и на подходах к ним в силу статьи 13 Федерального закона «О морских портах»<sup>24</sup> устанавливаются Правительством Российской Федерации и содержат:

- 1) общие положения;
- 2) правила плавания судов и управления движением судов в акваториях морских портов и на подходах к ним, в том числе в зонах действия систем управления движением судов;
- 3) правила захода судов в морские порты и выхода судов из морских портов;
- 4) правила стоянки судов в морских портах и на подходах к ним;
- 5) правила обеспечения безопасности и сохранности портовых гидротехнических сооружений;
- 6) правила обеспечения экологической безопасности, соблюдения карантина в морских портах;
- 7) правила выполнения маневров, связанных с прохождением судов относительно морских дноуглубительных судов при встречном плавании;
- 8) правила ледокольной проводки судов;

<sup>22</sup> См.: Приказ Минтранса России «Об установлении запретных для плавания районов и об открытии их для плавания» N 77 от 26 марта 2012 г. // РГ. 18. апр. 2012. N 85.

<sup>23</sup> См. п. 5.2.53.18 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации (утв. Постановление Правительства РФ N 395 от 30 июля 2004 г.).

<sup>24</sup> Федеральный закон «О морских портах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» N 261-ФЗ от 8 ноября 2007 г. // СЗ РФ. 2007. N 46. Ст. 5557.

- 9) сигналы, регулирующие заход судов в морские порты и выход судов из морских портов;
- 10) сигналы о приливах, об отливах и уровнях воды;
- 11) сигналы об ожидаемых штормах и сильных ветрах;
- 12) иную предусмотренную законодательством Российской Федерации в области торгового мореплавания информацию.

С учетом положений статьи 15 Федерального закона N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г., перечень режимных ограничений во временно опасных для плавания районах является достаточно гибким, но может вводиться лишь временно. В запретных для плавания районах, где могут устанавливаться ограничения судоходства в целях обеспечения безопасности мореплавания и охраны морской среды, по определению запрещено любое движение судов.

В силу пункта 2 статьи 15 решения об установлении запретных для плавания районов и об открытии их для плавания, а также правила для таких районов принимает уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти по представлению заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Указанные решения вступают в силу после заблаговременного объявления об этом в «Извещениях мореплавателям». Правительство РФ приняло Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации<sup>25</sup>, в соответствии с которым указанное Министерство принимает решения об установлении запретных для плавания районов и об открытии их для плавания, а также правила для таких районов по представлению заинтересованных федеральных органов исполнительной власти п. 5.5.5 Положения). Решения об установлении временно опасных для плавания районов, а также правил для таких районов принимает федеральный орган исполнительной власти по обороне, то есть Минобороны России (п. 3 ст. 15 Федерального закона N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г.). Публикация сведений о закрытых для плавания районах, временно опасных для плавания районах, а также нанесение их на карты относится к компетенции Минобороны России.

В силу пункта 5 статьи 13 Федерального закона N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г. морские коридоры и схемы разделения движения в территориальном море разрабатываются федеральным органом исполнительной власти по обороне, утверждаются Правительством Российской Федерации и публикуются в «Извещениях мореплавателям».

Общие правила плавания и стоянки судов в морских портах Российской Федерации и на подходах к ним 2009 г.<sup>26</sup> предусматривают, что в случае, если военно-морская база или пункт базирования военных кораблей имеет смежную с морским портом акваторию, порядок захода в морской порт и выхода из морского порта судов устанавливается старшим морским начальником по согласованию с капитаном морского порта, должностными лицами пограничного и таможенного органов (п. 5 Общих правил). Например, сведения о полномочиях в пространстве администрации порта Мурманск (распоряжение Правительства РФ «Об установлении границ морского порта Мурманск (Мурманская область)» N 1535-р от 17 октября 2009 г.<sup>27</sup>) позволяют предположить, что часть прибрежных участков в границах приоритетных районов находятся в границах военно-морских баз или пунктов базирования военных кораблей, и поэтому порядок захода в морской порт Мурманск и выхода из морского порта судов на некоторых участках фактически подконтролен старшим морским начальникам.

Таким образом, можно сделать вывод, что на сегодняшний день отсутствует законодательно

<sup>25</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» N 395 от 30 июля 2004 г. // СПС КонсультантПлюс.

<sup>26</sup> Приказ Минтранса РФ «Об утверждении Общих правил плавания и стоянки судов в морских портах Российской Федерации и на подходах к ним» N 140 от 20 августа 2009 г. (ред. от 22.03.2010 г.) // БНА РФ. 2009. № 42.

<sup>27</sup> Постановление Правительства РФ «Об установлении границ морского порта Мурманск (Мурманская область)» N 1535-р от 17 октября 2009 г. (ред. от 23.08.2011 г.) // СЗ РФ. 2009. N 43. Ст. 5135.

закрепленный механизм введения гибких мер регулирования судоходства на постоянной основе за пределами границ морских портов. Этот вывод подтверждается тем обстоятельством, что «Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание)» содержит более широкий спектр ограничений плавания, чем предусмотренный Федеральным законом N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г., большая часть которых не воспроизводится ни в одном из нормативных правовых актов в собственном смысле, издаваемых Минтрансом РФ и Минобороны РФ.

### **3.2. Обеспечение соблюдения ограничений судоходства**

В соответствии с Федеральным законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне» N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г. координация деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по охране внутренних морских вод, территориального моря и их природных ресурсов осуществляется федеральным органом исполнительной власти по безопасности (п. 3 ст. 39). Современное российское законодательство содержит достаточно подробный перечень полномочий, направленных на обеспечение соблюдения ограничений судоходства в территориальном море.

Согласно статье 30 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» пограничные органы (входящие в структуру федерального органа исполнительной власти по безопасности) во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации имеют право:

- останавливать, осматривать и задерживать пограничными кораблями российские и иностранные суда, допустившие нарушения указанных режимов, и доставлять (конвоировать) их в ближайший российский порт для выяснения обстоятельств нарушения. Во время осмотра и конвоирования судна работа его радиостанций не допускается. О каждом случае осмотра, задержания судна составляется протокол. К протоколу задержания судна прилагаются изъятые у капитана судовые и грузовые документы (п. 3 ст. 30);

по отношению к российским и иностранным судам, кроме того, имеют право:

- предложить судну показать свой флаг, если он не поднят; произвести опрос судна о целях его захода в эти воды;
- предложить судну изменить курс, если он ведет в запретный для плавания или временно опасный для плавания район, а также в зону безопасности, установленную вокруг искусственного острова, установки или сооружения, если о таких районах и зоне сообщено для всеобщего сведения, или может повлечь другое нарушение режима плавания;
- остановить судно и произвести его осмотр, если оно не поднимает свой флаг, не отвечает на сигналы опроса, не подчиняется требованию изменить курс или нарушает общепризнанные принципы и нормы международного права. По результатам осмотра судна ему может быть разрешено продолжать плавание (пребывание) в водах Российской Федерации с соблюдением установленных правил или предложено покинуть воды Российской Федерации, или оно может быть задержано согласно требованиям настоящего Закона;
- снимать с судна и задерживать лиц, совершивших преступления и подлежащих уголовной ответственности по законодательству Российской Федерации, передавать этих лиц органам дознания и следствия, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;
- преследовать и задерживать за пределами территориальных вод Российской Федерации судно, нарушившее международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, до захода этого судна в территориальное море своей страны или третьего государства, если преследование было начато в водах или в прилегающей

зоне Российской Федерации после подачи зрительного или звукового сигнала об остановке с дистанции, позволяющей судну увидеть или услышать этот сигнал, и велось непрерывно (п. 19 ст. 30).

Согласно статье 35 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» пограничные органы, Войска противовоздушной обороны и силы Военно-Морского Флота, могут применяться оружие и боевую технику против морских и речных судов и других транспортных средств, пересекших (пересекающих) Государственную границу в нарушение установленных настоящим Законом правил, в ответ на применение ими силы или в случаях, когда прекращение нарушения или задержание нарушителей не может быть осуществлено другими средствами. Применению оружия и боевой техники должно предшествовать ясно выраженное предупреждение о намерении их применить и предупредительные выстрелы.

Ряд полномочий должностных лиц администраций морских портов и командиров воинских частей (старших морских начальников) предусмотрен «Режимом плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание)»<sup>28</sup>.

В соответствии с пунктом 5.2.5. старшие морские начальники в границах своих зон ответственности (старшие на рейдах) в пределах определенных им обязанностей отвечают за:

- организацию управления движением судов;
- оповещение стоящих на рейдах, в гаванях судов об опасных гидрометеорологических явлениях, объявленных сигналах, изменениях в навигационной обстановке;
- соблюдение установленного порядка плавания и стоянки в гаванях и на рейдах;
- безопасность передвижения судов по гаваням и рейдам, организацию оповещения о переходах судов в другие пункты базирования;
- безопасность стоянки судов у причалов, на бочках и в точках якорных стоянок в складывающихся гидрометеорологических условиях;
- соблюдение Режима плавания, местных правил плавания объявленных в Лоции, обязательных постановлениях по порту;
- определение мест стоянок для прибывающих на рейд судов;
- соблюдение режима экологической безопасности морской среды, проведение мероприятий, направленных на предотвращение загрязненности акваторий;
- организацию аварийно-спасательных работ и оказание помощи судам в случае аварий и других бедствий, в том числе и за пределами зоны ответственности;
- организацию расследования каждого нарушения Режима плавания в своей зоне ответственности самостоятельно и во взаимодействии с капитаном порта.

В соответствии с пунктом 5.2.6 старшие морские начальники в границах своих зон ответственности в пределах определенных им обязанностей имеют право:

- регулировать судоходство и осуществлять контроль за движением судов через оперативную и дежурную службы (ОД, БИЛ, РТП, дозорные, брандвахтенные корабли (катера), оперативно-дежурную службу капитана порта);
- в необходимых случаях запрещать движение судов по всей зоне ответственности или на каком-нибудь ее участке, сообразуясь с условиями обстановки изменять Режим плавания в зоне ответственности;
- задерживать суда в случае нарушения ими правил и Режима плавания, норм экологической безопасности на время, необходимое для выяснения обстоятельств происшествия и проведения

<sup>28</sup> Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание) (Утверждена к переизданию начальником штаба Северного флота 09 ноября 2006 г.). Адм. № 4140. СПб.: ГУНиО, 2007. 88 с.

административного расследования;

— назначать дежурные катера для осуществления ими контроля за порядком на рейдах и в гаванях.

Оперативно-дежурная служба капитана порта ставит в известность ОД старшего морского начальника о времени подхода (выхода) судов с получением (изменением) заявки от судовладельца, агента путем предоставления электронного доступа к информации Непрерывного плана графика выполнения навигационных работ (п. 5.2.7). Оперативный дежурный старшего морского начальника информирует об изменениях в Режиме плавания, сроке действия изменений, необходимости ввести специальные сигналы для информирования судоводителей через оперативно-дежурную службу капитана порта.

В разделе 5.8 «Режима плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание)» также установлены ответственность и меры пресечения нарушений Режимы плавания.



## Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

1. В отношении внутренних морских вод Российская Федерация обладает практически неограниченными полномочиями по ограничению судоходства, в отношении территориального моря ограничения судоходства могут вводиться в одностороннем порядке, но вступают в силу только после опубликования сообщения о режиме таких ограничений в «Извещениях мореплавателям». Любые ограничения относительно маршрутов движения судов, установленные Российской Федерацией в территориальном море, являются обязательными для соблюдения всеми судами под российским флагом и для иностранных судов, осуществляющих мирный проход через территориальное море. Таким образом, Российская Федерация может в одностороннем порядке вводить ограничения судоходства в пределах приоритетных районов (Ia,b и IIa,b).

2. Действующие федеральные законы прямо предусматривают более узкий круг мер по ограничению судоходства, чем возможности, предоставляемые Российской Федерации как прибрежному государству международными договорами, нормами международного права и рекомендациями компетентных организаций (ИМО). В целом, порядок введения постоянных ограничений судоходства в действующем законодательстве о территориальном море и внутренних морских водах можно считать урегулированным лишь отчасти. Это связано с тем, что порядок введения ограничений маршрутов плавания законодательно закреплен только для так называемых «запретных для плавания районов» и «временно опасных для плавания районов» (ст. 15), а установление морских коридоров и схем раздельного движения судов в территориальном море при буквальном толковании статьи 13 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне» N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г. может устанавливаться только для иностранных судов.

3. На сегодняшний день отсутствует законодательно закрепленный механизм введения гибких мер регулирования судоходства в целях охраны окружающей среды на постоянной основе за пределами границ морских портов. Этот вывод подтверждается тем обстоятельством, что «Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание)» содержит более широкий спектр ограничений плавания, чем предусмотренный Федеральным законом N 155-ФЗ от 31 июля 1998 г., большая часть которых не воспроизводится ни в одном из нормативных правовых актов в собственном смысле, издаваемых Минтрансом РФ и Минобороны РФ.

4. Издание ГУНиО Минобороны РФ «Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание)» является лишь компиляцией различных правил, принятых различными органами власти (в том числе Союза ССР) в пределах своих полномочий. Соответственно, по формально-юридическим основаниям «Режим плавания...» не является нормативным правовым актом. Тем не менее, фактически при разрешении споров принимают ссылки на «Режим плавания...», как на полноценный нормативно-правовой акт, поскольку он является единственным источником сводной информации о режиме плавания (в том числе об ограничении судоходства), не ограниченным в распространении как, например, навигационные карты.

5. Поскольку к настоящему времени в «Извещениях мореплавателям» не опубликовано каких-либо требований к маршрутам следования судов в морских акваториях особо охраняемых природных территорий, следует полагать, что таких требований не существует. В отсутствие установленных маршрутов, информация о которых опубликована в «Извещениях мореплавателям», с точки зрения современного законодательства о мореплавании морские суда могут перемещаться по морским акваториям ООПТ без ограничений.

6. На сегодняшний день законодательство предусматривает установление морских коридоров, запретных для плавания районов и временно опасных для плавания районов. В общем случае морские коридоры во внутренних морских водах и территориальном море разрабатываются Минобороны России и подлежат утверждению Правительством РФ. В случаях, если соответствующая акватория находится в границах морского

порта или на подходах к нему, то Минтранс России вправе самостоятельно регулировать движение. Запретные для плавания районы во всех случаях устанавливаются Минтрансом России, а временно опасные для плавания районы - Минобороны России. Судя по имеющейся информации, морские акватории существующих ООПТ не включены в границы ни одного из морских портов. Из этого следует, что для охраны морских экосистем в приоритетных районах (Ia,b и IIa,b) от неблагоприятного воздействия судоходства возможно введение запретных для плавания районов (Минтранс РФ), морских коридоров (Правительство РФ) или временно опасных для плавания районов (Минобороны РФ). Указанные ограничения могут вводиться как в границах морских акваторий ООПТ, так и за их пределами.

7. В целом следует признать, что современное российское законодательство фрагментарно регулирует вопросы введения федеральными органами власти ограничений судоходства в целях охраны окружающей среды и обеспечения безопасности мореплавания. При этом действующее законодательство достаточно подробно и полно устанавливает перечень полномочий, направленных на обеспечение соблюдения ограничений судоходства в территориальном море.

## Executive Summary

The results of this assessment allow for the following conclusions.

1. Within its internal maritime waters the Russian Federation has virtually unlimited powers to restrict navigation. As far as the territorial sea is concerned navigation restrictions may be imposed unilaterally yet take effect following publication of the scope of such restrictions in 'Notices to Mariners'. Any routing related restrictions established by the Russian Federation in its territorial sea, are binding on all Russian flagged vessels and foreign vessels in innocent passage through the territorial sea. Thus, Russia could unilaterally impose navigation restrictions within the priority areas (Ia, b and IIa, b). The full list of existing restrictions in effect is presented in its entirety only in the Russian Ministry of Defense publications and navigation charts. The latter belong to classified information and are not available for assessment by unauthorized persons. Available publications permit to spot the following groups of navigation restriction measures *in situ* applicable within priority areas. Such measures includes Former Mined Areas, Regulated Areas, Areas Dangerous for Navigation, mandatory routing, as well as traffic separation system (the Kola Bay - area Ia).

**Former Mined Areas** are open for surface navigation but the risk of danger still exists. It is recommended not to trail anchor and anchor outside established anchoring sites. Vessels up to 1000 t displacement can sail without restriction; vessels above 1000 t displacement shall sail in demagnetized condition provided they are operated manually.

**Regulated Areas** include 'Areas Prohibited for Navigation', 'Areas Prohibited for Anchoring, Bottom Fishing, Dredging, Underwater Explosions, and Navigating with Trailing Anchor' and 'Areas Periodically Used for Naval Training'. 'Areas Prohibited for Navigation' imply that any navigation is prohibited. The regime of second group of areas implies restriction reflected in its title. The last group of areas turns dangerous for navigation during naval training and at such periods navigation is prohibited. The time of closure is announced 2-3 days before exercises through PRIP ('coastal warning') by radio from land based stations or sometimes, ships. The area is considered dangerous after the warning on radio is given.

**Areas Dangerous for Navigation** include 'Areas for Dumping Explosives', 'Areas of Sediments Dumping', 'Areas of Former Dumping of Sediments' (absent in areas Ia,b and IIa,b) and 'Fishing Prohibited Areas'. In 'Areas for Dumping Explosives' anchoring, bottom fishing, seabed activities and explosions are prohibited. In 'Areas of Sediments Dumping' depths may be shallower than those indicated on navigation charts. In 'Fishing Prohibited Areas' fishing is prohibited not for the sake of protection of biological resources, but due to the risks associated with deployment of fishing gear.

**Routing Measures (Mandatory Routing)** include recommended tracks, traffic separation scheme (TSS), inshore traffic zone and the precautionary area. Recommended tracks lead from N into traffic lanes, which lead to a Precautionary Area fronting the entrance to Kola Bay. The inbound track lies W of the outbound track. A roundabout is situated in this Precautionary Area and its center is indicated by Kola Lighted Buoy. Recommended tracks lead also from E and NE into traffic lanes which lead to a roundabout situated 6.2 miles ENE of Set Navolok Cape (Mys Set-Navolok). The inbound tracks lie N of the outbound tracks. Traffic lanes lead from the roundabout to the Precautionary Area fronting the entrance. Inshore traffic zones are established between the traffic lanes and the coast on the W and SE sides of the scheme. The TSS and routes in the approach to the Port of Murmansk have not been adopted by the IMO. However, they have been made mandatory by the Russian authorities in the interest of safe navigation and Rule 10 of the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (1972) applies.

All above measures are presented in 'The Regime of Navigation at the Barents, White and Kara Seas (aggregate description)' (published by the Russian Defense Ministry in 2007) which is by no means a source of law in ipso jure. It is rather a compilation of different rules adopted by various competent authorities (including the USSR bodies).

However, rules contained therein are regarded as obligatory though the origin of rules is often hard to trace. However, in case of disputes courts are apt to refer to this publication as if it were a fully-fledged legal act. The only feasible explanation is that it is the only source of consolidated information on navigation rules with unrestricted access as navigation charts are classified.

2. The existing federal laws evidently provide a narrower range of navigation restriction measures as compared to opportunities provided to the Russian Federation as a coastal State by virtue of international instruments and regulations of IMO. The Federal Law 'On the internal maritime waters, territorial sea and contiguous zone' N 155-FZ of July 31, 1998 provides only for two types of site based navigation restrictions. They include 'areas in which navigation is prohibited' and 'areas which are temporarily dangerous for navigation' (Art. 15). As for mandatory routing measures Art. 13 of this Law suggests 'the regulation of maritime traffic, including the use of sea lanes and traffic separation schemes'. However, literal understanding of Art. 13 implies its applicability to foreign flagged vessels exercising innocent passage through the territorial sea.

Russian legislation on the level of Federal Law provides procedures for establishment of flexible navigation restrictions only within port areas which are only a part of Ia,b and IIa,b areas. The competent authority in respect of introduction of navigation restrictions in port areas by virtue of Federal Law 'On Marine Ports' 2004 (and by-laws of the Russian Ministry of Transport 2004) is the Russian Ministry of Transport.

Procedures of establishing lasting site based navigation restrictions under the Federal Law 'On the internal maritime waters, territorial sea and contiguous zone' N 155-FZ of July 31, 1998 are quite fragmented. According to Art. 13 sea lanes in the internal maritime waters and the territorial sea are developed by the Russian Defense Ministry and are subject to approval by the Russian Government. By virtue of Art. 15 and by-law adopted pursuant to it by the Russian Government 'areas in which navigation is prohibited' are designated by the Russian Ministry of Transport, whereas 'areas which are temporarily dangerous for navigation' are proclaimed by the Russian Defense Ministry.

As far as existing protected areas are concerned according to the available information the marine waters within such protected areas do not fall under jurisdiction of any port authorities. Therefore the protection of marine ecosystems in priority areas (Ia, b and IIa, b) from the adverse effects of shipping suggests involvement of the following authorities:

- the introduction of 'areas in which navigation is prohibited' is responsibility of the Russian Ministry of Transport,
- the establishment of sea lanes is within the competence of the Russian Government, and
- the establishment of 'areas which are temporarily dangerous for navigation' is within the competence of the Russian Defense Ministry.

These restrictive regimes may be introduced and enforced within the boundaries of maritime protected areas and beyond as long as they do not cross the seaward limit of the territorial sea.

3. With the view to the above it appears that to date there is no legal instrument on national level providing for the possibility to establish flexible measures of navigation restrictions not associated with total prohibition of navigation to protect the environment on a regular basis. This conclusion is supported by the fact that 'The Regime of Navigation in the Barents, White and Kara Seas (aggregate description)' contains much broader range of than those provided by the Federal Law N 155-FZ of July 31, 1998.

In general, it should be recognized that the current Russian legislation offers fragmented regulation as to the introduction of navigation restrictions for environmental reasons yet provides a complete set of rules as far as implementation and enforcement are concerned. In this latter case, the legislation is detailed and fully establishes the list of powers to ensure compliance with the restrictions of navigation in areas Ia,b and IIa,b. As 'Notices to Mariners' contain no information on any routing requirement for navigating within Russian marine protected areas we assume that such requirements do not exist. In the absence of such requirements published in 'Notices to Mariners' navigation within

existing MPAs is entirely unrestricted.

### Использованные источники

1. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву. 10 декабря 1982 г., Монтего-Бей (Ямайка) // Сборник международных договоров СССР по вопросам мореплавания. Изд. 3-е, перераб. ГУНиО МО, адм. № 9050, 1987. - С. 29 – 88.
2. Конвенция о Международных правилах предупреждения столкновения судов в море 1972 года (МППСС-72) // СПС КонсультантПлюс.
3. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года (с изменениями, внесенными Протоколом 1978 года к ней) (МАРПОЛ-73/78) // СПС КонсультантПлюс.
4. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года - СОЛАС-74 (текст, измененный Протоколом 1988 года к ней). СПб.: ЦНИИМФ, 2008. – 976 с.
5. Резолюция ИМО А.572(14) «Общие положения об установлении путей движения судов» (с поправками).
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
7. Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.
8. Федеральный закон «О морских портах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» N 261-ФЗ от 8 ноября 2007 г. // СЗ РФ. 2007. N 46. Ст. 5557.
9. Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву» N 30-ФЗ от 26 февраля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1013.
10. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // РГ. 4 мая 1993. № 84.
11. Указ Президента РФ «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» N 1082 от 16 августа 2004 г. (ред. от 24.12.2012) // СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3538.
12. Постановление Совета министров СССР «О мерах по обеспечению выполнения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1984 г. «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР» № 565 1 июня 1990 г. // СПС КонсультантПлюс.
13. Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ N 395 от 30 июля 2004 г.) // КонсультантПлюс.
14. Приказ Минтранса РФ «Об утверждении Общих правил плавания и стоянки судов в морских портах Российской Федерации и на подходах к ним» N 140 от 20 августа 2009 г. (ред. от 22.03.2010) // БНА РФ. 2009. № 42.
15. Приказ Минтранса России «Об установлении запретных для плавания районов и об открытии их для плавания» N 77 от 26 марта 2012 г. // РГ. 18 апр. 2012. N 85.
16. Приказ Минтранса РФ «Об утверждении Общих правил плавания и стоянки судов в морских портах Российской Федерации и на подходах к ним» N 140 от 20 августа 2009 г. (ред. от 22.03.2010) // БНА РФ. 2009. № 42.
17. Распоряжение Правительства РФ «Об установлении границ морского порта Мурманск (Мурманская область)» N 1535-р от 17 октября 2009 г. (ред. от 23.08.2011) // СЗ РФ. 2009. N 43. Ст. 5135.
18. Постановления Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.11.2012 г. по делу N А42-3939/2012, от 16.07.2012 г. по делу N А42-4073/2011, от 07.06.2012 г. по делу N А42-1518/2011.

19. Велиева Д.С., Полит О.И. Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс, 2012.
20. Материалы совещания в Совете Федерации 21 мая 2008 года «Законодательное обеспечение развития и использования систем радиосвязи и навигации в сфере торгового мореплавания». Ч. I. // Информационный бюллетень Совета Федерации. 2009. № 15. С. 3 – 64.
21. Материалы совещания в Совете Федерации 27 ноября 2008 года «Законодательное обеспечение выполнения требований глав IV и V международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года с поправками (материалы представлены Комиссией по национальной морской политике». Ч. II // Информационный бюллетень Совета Федерации. 2009. № 15. С. 65 – 169.
22. Правила корректуры, комплектования и хранения карт и руководств для плавания на судах гражданских ведомств. Издание второе, дополненное. № 9038. Ленинград: Министерство обороны Союза ССР, 1978. – 65 с. (электронный ресурс: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-98522.html>).
23. Резолюции и другие решения (резолюции 902 – 935). Ассамблея ИМО. Двадцать вторая сессия 19 – 30 ноября 2001 года. ИМО: Лондон, 2002. – 332 с.
24. Резолюции и другие решения (резолюции 936 – 965). Ассамблея ИМО. Двадцать третья сессия 24 ноября – 5 декабря 2003 года. ИМО: Лондон, 2004. – 325 с.
25. Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание) (Утверждена к переизданию начальником штаба Северного флота 09 ноября 2006 г.). Адм. № 4140. СПб.: ГУНиО, 2007. – 88 с.
26. Яскевич А. П., Зурабов Ю. Г. Комментарии к МППСС-72: Справочник. М.: Транспорт, 1990. С. 112.

## Приложения

## Приложение 1

### Границы приоритетных районов (представлены WWF России) Район I – Мурманский берег

На западе ограничен границей РФ, точка (1)

Пограничный знак №415 (морской буй)

30 49 15 E 69 47 41 N

Далее до пересечения зоны 12 миль с границей РФ

31 22 35,903 E 70 5 14,341 N

Далее до соединения границы РФ и участка (западное)

32 4 57,543 E 70 16 52,865 N

До точки изгиба линии участка

36 54 39,935 E 69 33 0,949 N

Далее до пересечения 12 мильной зоны с участком (восточное)

40 25 5,71 E 68 27 3,841 N

На востоке участок ограничен прямой линией от точки соединения линии участка с границей Баренцева моря

40 49 27,616 E 68 18 43,04 N

до точки мыс Святой нос (1)

39 46 0,588 E 68 9 37,261 N

Первая и последняя точки соединяются по береговой линии. Южная граница участка совпадает с координатами исходных линий от точки (1)

30 49 15 E 69 47 41 N

До точки мыс Святой нос

39 46 0,588 E 68 9 37,261 N

### Район II - Печорское море

Имеет форму многоугольника, и ограничивается на западе прямой линией от точки (1)

54 33 24,26 E 68 59 11,641 N

до мыса Горелка

56 0 15,8 E 68 38 37,524 N

Далее до точки мыс Бизекова

57 14 0 E 68 42 42 N

и вдоль исходной линии до точки мыс Медынский заворот

59 19 30 E 68 57 36 N

Далее до мыса Пырков

60 11 24 E 69 33 24 N

и далее вдоль исходных линий до точки Острова Новая Земля скала к югу от мыса Кусов нос

57 08 18 E 70 27 36 N

Далее соединенное прямой линией до точки (1)

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ТОЧКИ:



Точки пересечений участка с 12-мильной зоной -

Юго-западная

54 52 11,921 E      69 10 15,169 N

Юго-восточная

59 38 21,673 E      69 11 0,151 N

Северо-западная

56 42 25,859 E    70 15 3,262 N

Северо-восточная

59 59 57,577 E    69 25 24,597 N

**Перечень действующих видов ограничений судоходства in situ в Баренцевом море по состоянию на 2011 г.**

(по материалам издания: Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание).

Адм. № 4140. 2007 г.)

Фактический режим плавания с учетом установленных ограничений судоходства содержится в издании Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание)<sup>29</sup>. Он предусматривает наличие ограничений по территориальному признаку в отдельных районах внутренних морских вод и территориального моря следующих видов.

- **Бывшие опасные от мин районы.** Здесь не рекомендуется движение с вытравленной якорь-цепью, а также постановка на якорь вне объявленных якорных мест. В бывших опасных от мин районах разрешается плавание всем неразмагниченным кораблям и судам водоизмещением до 1000 т. Кораблям и судам водоизмещением более 1000 т разрешается плавание в размагниченном состоянии или с включенными ручным управлением (РУ).
- **Морские режимные районы.** К ним относятся два вида районов: «запретные для плавания районы», «районы, запретные для постановки на якорь, лова рыбы придонными орудиями лова, подводных и дноуглубительных работ, взрывных работ и плавания с вытравленной якорь-цепью» и «номерные районы». В первые запрещается заход любых судов, во вторых запрещается совершение действий, указанных в названии. В номерных районах периодически проводятся мероприятия по боевой подготовке флота. О времени их закрытия сообщается по радио за 2-3 суток (ПРИП) через радиотехнические посты службы наблюдения, в отдельных случаях — кораблями флота. При получении информации о закрытии района боевой подготовки заходить в него опасно.
- **Районы, опасные в навигационном отношении.** К ним относятся «районы затопленных взрывчатых веществ», «районы свалки грунта», «районы, запретные для лова рыбы» и «районы бывшей свалки грунта». Районы затопленных взрывчатых веществ являются опасными для постановки на якорь, лова рыбы придонными орудиями лова, подводных работ и производства взрывных работ. В районах свалки грунта, а также районах бывшей свалки грунта, глубины могут быть менее показанных на картах. В районах запретных для лова рыбы запрещен, соответственно лов рыбы, но не из соображений охраны водных биологических ресурсов, но ввиду навигационных опасностей связанных с использованием орудий лова.
- **Установленные пути движения судов,** к которым относятся «системы разделения судов», «рекомендованные пути», «зоны прибрежного плавания» и «районы повышенной осторожности плавания». Они установлены в целях уменьшения опасности навигационных аварий в районах интенсивного судоходства на Баренцевом море и предназначаются для плавания судов в дневное и ночное время в любую погоду в водах, свободных ото льда, или в легких ледовых условиях, когда не требуется специального маневрирования или ледокольной проводки. Плавание в системах установленных путей движения и рекомендованными путями должно осуществляться в соответствии с МППСС-72 и Общими положениями об установлении путей движения судов.

При плавании по рекомендованным путям суда должны следовать по самой линии пути или справа от нее. В частности, рекомендованные пути установлены в Кольском заливе, губе Печенга, на подходе к Арктическому подводному погрузочному терминалу (АППТ) (к северу от острова Варандей).

Зона прибрежного плавания представляет собой Район, расположенный между прибрежной границей системы разделения движения и прилегающим берегом, предназначается для использования в соответствии с

<sup>29</sup> См.: Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание) (Утверждена к переизданию начальником штаба Северного флота 09 ноября 2006 г.). Адм. № 4140. СПб.: ГУНиО, 2007. 88 с.

положениями действующего Правила 10 (d) Международных правил предупреждения столкновения судов в море, 1972 г. (МППСС-72).

В районах повышенной осторожности плавания суда должны следовать с особой осторожностью. Такие районы установлены в целях обеспечения безопасности плавания атомных судов, судов, перевозящих опасные грузы. В районе повышенной осторожности, в узкостях до подхода к месту приема лоцмана суда гражданских ведомств, вне зависимости от форм собственности, иностранные суда должны следовать с особой осторожностью и безопасной скоростью. Капитанам судов надлежит предотвращать нахождение, кроме исполнителей своих служебных обязанностей, на мостике, в командирской рубке и на наблюдательных постах посторонних лиц, а также принимать необходимые меры, с тем, чтобы не затруднять должностным лицам отдачу команд, слежение за окружающей обстановкой и ведение наблюдения. На судах у основной машинной установки должен находиться компетентный персонал, вне зависимости от того, расположен ли пункт контроля за основной машинной установкой в машинном отделении или вне его. На судах применяется ручное управление рулем и не должен использоваться авторулевой. Система аварийного управления рулем должна быть готова к применению в любой момент.

Следует отметить, что в целях обеспечения национальной безопасности установленный Режим плавания в территориальном море и внутренних морских водах Баренцева моря может временно изменяться решением начальника штаба Северного Флота. Изменения доводятся до мореплавателей через капитанов портов, системы управления движением судов (СУДС), радиотехнический пост береговой системы наблюдения Северного Флота (РТП), пост технического наблюдения пограничного управления ФСБ РФ (ПТН), брандвахтенные и дозорные корабли. Длительные изменения объявляются в ПРИП (прибрежных предупреждениях) (п. 5.1.3 «Режима плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание)»<sup>30</sup>). Особые правила плавания и меры безопасности на отдельных участках акватории внутренних морских вод, вне границ военно-морских баз (ВМБ) и пунктов базирования военных кораблей (ПБВК), согласовываются с администрацией морских портов (АМП) (п. 5.1.4 «Режима плавания...»). Оперативная информация об изменениях условий и режима плавания (временно закрытых для плавания районов, районах учений и т.п.) сообщается старшими морскими начальниками (командирами войсковых частей) при прохождении судами контрольных точек. При прохождении этих точек суда обязаны связываться с оперативными дежурными соответствующих войсковых частей и сообщать установленную информацию, а в ответ получать информацию о режиме плавания.

---

<sup>30</sup> См.: Режим плавания судов в Баренцевом, Белом и Карском морях (сводное описание) (Утверждено к переизданию начальником штаба Северного флота 09 ноября 2006 г.). Адм. № 4140. СПб.: ГУНиО, 2007. 88 с.