

Нормативные и правовые аспекты поисково-спасательного обеспечения морской деятельности России в Арктике

В. Н. Илюхин¹, доктор технических наук

Некоммерческая организация «Ассоциация развития поисково-спасательной техники и технологий»

Рассматриваются состояние и пути решения нормативных и правовых вопросов поисково-спасательного обеспечения морской деятельности России в Арктике как составной части морской деятельности России.

Ключевые слова: национальная безопасность, поисково-спасательное обеспечение, нормативная и правовая база, морская деятельность, поиск и спасание, концепция поисково-спасательного обеспечения морской деятельности Российской Федерации.

Актуальность темы статьи определена «Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (Стратегия) [1], которая разработана во исполнение «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» [2].

История освоения Арктики нашей страной неразрывно связана с поиском и спасанием людей в этом регионе. В качестве примера можно привести героическую эпопею спасания 104 челюскинцев в феврале-апреле 1934 г. и ряд других поисково-спасательных операций.

На первом этапе реализации Стратегии (до 2015 г.) должно быть обеспечено создание необходимых условий для укрепления национальной безопасности путем комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), в том числе совершенствование нормативно-правовой базы и повышение эффективности государственного управления, координации деятельности всех заинтересованных субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике, разработка и реализация мер экономического стимулирования, активное привлечение государственных институтов развития. Учитывая все возрастающую интенсивность судоходства по трассе Северного морского пути (СМП), требования Федерального закона «О транспортной безопасности» [3] и перспективы освоения нефтегазовых месторождений на шельфе АЗРФ, а также подписанное в мае 2011 г. международное восьмистороннее Соглашение о сотрудничестве

в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) уделяют значительное внимание развитию системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных объектов АЗРФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе при разработке и реализации проектов в области изучения и освоения арктического континентального шельфа и прибрежной зоны, иных крупных инфраструктурных проектов в АЗРФ.

Следует отметить, что одним из элементов обеспечения безопасности в Арктической зоне является федеральная система поисково-спасательного обеспечения морской деятельности (ПСО МД) Российской Федерации, обеспечивающая поиск и спасание людей и объектов морской деятельности на море и водных объектах.

«Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г. [4], в комплексе мер, обеспечивающих национальные интересы России в области морской деятельности, предусматривает следующие направления развития федеральной системы поиска и спасания на море:

- совершенствование существующей системы поиска и спасания людей на море, основанной на взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, имеющих в ведении и в сфере деятельности силы и средства спасания;
- обеспечение государственной поддержки развития и функционирования системы;
- развитие международного сотрудничества по поиску и спасанию людей на море;

¹ e-mail: arpstt@yandex.ru.

- обеспечение создания и функционирования единой государственной глобальной автоматизированной системы мониторинга и контроля за местоположением российских судов и наблюдения за обстановкой в Мировом океане.

Эти же задачи определены и «Стратегией развития морской деятельности России до 2030 года» [5].

В настоящее время поиск и спасение людей, терпящих бедствие на море и внутренних водах Российской Федерации, осуществляются на принципе взаимодействия существующих ведомственных аварийно-спасательных служб в соответствии с «Положением о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России» (зарегистрировано Минюстом России 28 июля 1995 г., регистрационный № 917). В развитие этого положения 26 августа 1995 г. вышло Постановление Правительства Российской Федерации «О плане взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасению на море и водных бассейнах Российской Федерации» № 834. Это основные нормативные документы, регламентирующие вопросы поиска и спасания на море, а также в общем плане регламентирующие взаимодействие сил и средств различной ведомственной принадлежности.

Структура федеральной системы поиска и спасания на море и внутренних водах (рис. 1) соответствует принятому за основу принципу взаимодействия аварийно-спасательных формирований ФОИВ при проведении поисково-спасательных морских операций. В обеспечении поиска и спасания на море до настоящего времени участвует значительное количество ведомственных служб, выполняющих сходные задачи зачастую в одних и тех же регионах (пунктах базирования), но не решающие задачу спасания

Поиск и спасение людей, терпящих бедствие на море в Арктической зоне, осуществляются на принципе взаимодействия ведомственных аварийно-спасательных служб

Взаимодействующие федеральные органы исполнительной власти по поиску и спасению на море



Рис. 1. Структура федеральной системы поиска и спасания

на море в комплексе, как правило, из-за преобладания ведомственных задач.

Следует отметить, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации положения международных конвенций, ратифицированных Россией: об открытом море 1958 г., по поиску и спасению на море 1979 г. (SAR-79), о спасании 1989 г., по охране человеческой жизни на море 1974 г. (СОЛАС-74), по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г. (БЗНС-90), — являются основой для национальной законодательной базы по поиску и спасению на море, в том числе и по ликвидации разливов нефти на море.

Государственными задачами являются:

- поиск и спасение людей, терпящих бедствие на море вне зависимости от их статуса, ведомственной и национальной принадлежности;
- готовность сил и средств к ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на морских акваториях;
- готовность сил и средств к поиску и оказанию помощи аварийным объектам на морских акваториях.

В соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации данные государственные задачи распределены между соответствующими федеральными органами исполнительной власти. В настоящее время в нормативной правовой базе, определяющей функции федеральных органов исполнительной власти по выполнению государственных задач в вопросах поиска и спасания на море, существует достаточно много противоречий.

Выработка и реализация государственной политики в вопросах поиска и спасания на море в соответствии с Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 возложена на Минтранс России. В то же время «Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868, определено, что основной задачей МЧС России является выработка и реализация государственной политики в области безопасности людей на водных объектах, в том числе и осуществление международного сотрудничества в области безопасности людей на водных объектах.

В соответствии с «Положением о Федеральном агентстве морского и речного транспорта», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 371, Росморречфлот организует координацию деятельности поисковых и аварийно-спасательных служб (как российских, так и иностранных) при поиске и спасении людей и судов, терпящих бедствие на море в поисково-спасательных районах Российской Федерации.

МЧС России в соответствии с упомянутым выше положением «осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения безопасности людей на водных объектах». Также в соответствии Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1995 г. № 834 на МЧС России возложена «координация деятельности федеральных органов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасанию людей на море и в водных бассейнах в соответствии с международной конвенцией SAR-79, международными договорами Российской Федерации и «Положением о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России»».

Аналогичная неясность в определении федерального органа исполнительной власти, ответственного за координацию деятельности участников взаимодействия при поиске и спасании людей, терпящих бедствие на море, наблюдается и в «Положении о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России» (зарегистрировано в Минюсте России 28 июля 1995 г., регистрационный № 917):

- на Минтранс России возложена координация действий при поиске и спасании людей, терпящих бедствие на море, предусмотренных конвенцией SAR-79;
- на МЧС России возложена координация действий при поиске и спасании людей на водных бассейнах Российской Федерации.

Вследствие этого координация деятельности аварийно-спасательных служб при поиске и спасании людей, терпящих бедствие на море, указанным положением возложена одновременно на Морспасслужбу России и региональные центры МЧС России.

Эти же проблемы несовершенства нормативной правовой базы имеют место и в вопросах организации проведения аварийно-спасательных работ и работ по ликвидации разливов нефти.

Таким образом, наблюдаются противоречия требований различных руководящих документов по вопросу ПСО МД.

При этом необходимо отметить, что ст. 29 («Международные договоры Российской Федерации») Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ определяет, что «если международными договорами Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, то применяются правила международных договоров Российской Федерации». Эта статья полностью повторяет смысл п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, а именно: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской

Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Существующая в Российской Федерации организация поиска и спасания на море, основанная на такой нормативной правовой базе, приводит к размыванию ответственности за координацию и организацию поисково-спасательных операций (работ) на море и, как следствие, к значительным трудностям по привлечению сил и средств федеральных органов исполнительной власти к участию в фактических поисково-спасательных операциях. Из-за различных требований, заложенных в нормативных правовых актах в вопросах поиска и спасания на море, возникают разночтения в понимании различными министерствами и ведомствами положений указанных документов.

Особое место занимает законодательная база привлечения авиационных сил и средств к поиску и спасанию людей, терпящих бедствие на море. Практика показывает, что применение воздушных судов при проведении поисково-спасательных операций — наиболее эффективное средство для поиска и спасания людей, терпящих бедствие на море. Во время поисково-спасательных операций ввиду невозможности по тем или иным причинам поднять авиацию российских участников взаимодействия морские спасательно-координационные центры (МСКЦ) вынуждены привлекать к поиску и спасанию российских экипажей в российской зоне ответственности авиацию соседних государств на основе заключенных межправительственных соглашений о сотрудничестве при поиске и спасании на море.

Возникает парадоксальная ситуация: например, для МСКЦ Мурманск легче получить помощь у норвежской стороны (в соответствии с двусторонним Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве при поиске пропавших без вести и спасании терпящих бедствие людей на Баренцевом море от 4 октября 1995 г.), чем поднять самолет (вертолет) российской гражданской авиации или взаимодействующих силовых структур, что не раз подтверждалось на практике. Для участия в поисково-спасательных операциях как российской гражданской авиации, так и авиации силовых структур требуется решение на самом высоком уровне (руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, командования ВМФ и командующих флотами).

Кроме того, существующая нормативная база не предусматривает наличия на воздушных судах, в том числе у МЧС, Минобороны, ФСБ и других структур, совершающих полеты над акваториями морей и океанов, средств радиосвязи с морскими судами. Вследствие этого не может поддерживаться связь между воздушными и морскими судами не только во время поисково-спасательных операций, но и в случаях,



Рис. 2. Структура морских спасательных центров Минтранса России в Арктике

когда воздушное судно терпит бедствие над морской акваторией.

Вместе с тем Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации (протокол от 6 апреля 2005 г. № МФ-П4-16пр) определила, что:

1) функции по определению политики построения, использования и развития государственной системы оказания помощи и спасания на море и водах, а также по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасанию на море и водах возлагаются на МЧС России;

2) организация спасания на море кораблей, морских и воздушных судов Минобороны России, ФСБ России, МВД России возлагается на Минобороны России;

3) организация и координация спасания на море гражданских транспортных, рыбопромысловых и других специализированных судов, а также гражданских воздушных судов возлагается на Минтранс России;

4) организация и координация спасания маломерных судов в территориальном море, а также спасание во внутренних водах Российской Федерации возлагается на МЧС России.

Пункт 1 пока не нашел нормативной и должной практической реализации, так как:

- в Российской Федерации отсутствует единый специальный уполномоченный государственный орган, наделенный полномочиями по оказанию государственных услуг в сфере ПСО МД, что негативно сказывается на обеспечении безопасности морской деятельности;
- структура федеральной системы спасания на море и водных бассейнах России и ее задачи нормативно-правовыми документами четко не определены;
- задача по спасанию людей на море не поставлена в явном виде ни перед одним министерством, а в

общей постановке возложена на МЧС России, которое не имеет необходимых морских сил и средств;

- задачи по поиску и спасанию персонала аварийных морских объектов на авиационные спасательные службы нормативно не возложены.

Эти и другие проблемные вопросы совершенствования ПСО МД России рассматривались на заседании Морской коллегии 24 декабря 2010 г., но также должного решения не нашли.

Главный практический недостаток существующей системы ПСО МД заключается в *отсутствии комплексного подхода к функционированию и развитию системы* по причине ведомственной разобщенности (каждое ведомство решает на море свою задачу) и вследствие этого в *недостаточном уровне оперативного реагирования и наращивания сил и средств при ликвидации аварии*.

В качестве примера необходимости согласованной межведомственной политики можно привести создание новых и совершенствование существующих береговых аварийно-спасательных и координационных центров (рис. 2 и 3). В 2011 г. руководство МЧС России приняло решение [6] о начале работ по разработке и развертыванию в Арктической зоне Российской Федерации информационной системы предупреждения, мониторинга и ликвидации последствий чрезвычайного природного и техногенного характера. Данную систему предполагается создать на базе 10 комплексных аварийно-спасательных центров, связанных единой информационно-аналитической подсистемой. На центры помимо аварийно-спасательных работ возложены задачи по мониторингу Северного морского пути, прогнозированию чрезвычайных ситуаций в зоне ответственности. Каждый центр взаимодействует и информационно сопряжен с соответствующим региональным центром МЧС России и Национальным центром управления в кризисных

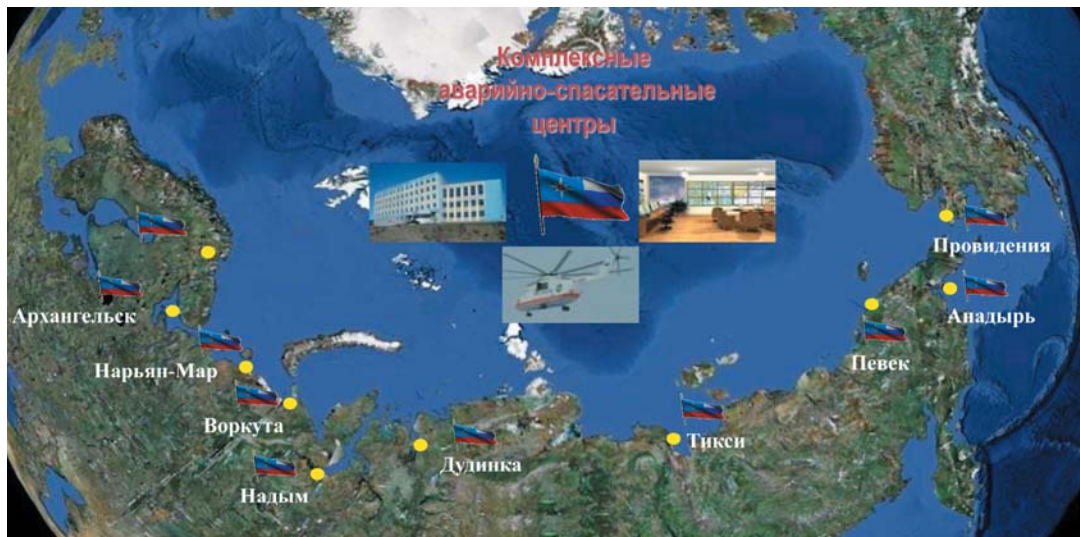


Рис. 3. Структура комплексных аварийно-спасательных центров в Арктике МЧС России

ситуациях МЧС (НЦУКС), а также с заинтересованными ФОИВ и организациями. Указанные центры будут функционировать совместно с имеющимися морскими спасательно-координационными центрами и морскими спасательными подцентрами (МСПЦ) Минтранса России. Порядок взаимодействия этих центров нормативно до сих пор не определен.

Действующая нормативно-правовая база по подготовке спасателей также требует совершенствования. Наличие противоречий в действующих нормативных документах федерального уровня (рис. 4) и несогласованность ведомственных наставлений и руководств не позволяют обеспечить должный уровень координации и взаимодействия ведомственных аварийно-спасательных служб и формирований в повседневных условиях и при возникновении на море аварий и аварийных ситуаций. Организация поиска и спасания на море, основанная на существующей нормативной правовой базе, приводит к размыванию ответственности за координацию и организацию поисково-спасательных операций (работ) на море и к значительным трудностям по привлечению сил и средств различных федеральных органов исполнительной власти к участию в фактических поисково-спасательных операциях.

Задачи, поставленные «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», на первом этапе (2008—2010 гг.) не решены в предусмотренном объеме по вопросам разработки концептуальных, нормативно-правовых документов ПСО МД. Одной из основных причин выявленных недостатков является отсутствие на протяжении ряда лет централизованной, научно и экономически обоснованной, организованно выполняемой концепции поисково-спасательного обеспечения морской деятельности Российской Федерации, призванной реформировать всю систему ПСО морской деятельности. Исходя

из этого, разработку и утверждение концептуальных руководящих документов по ПСО МД России следует рассматривать как уже давно назревшую необходимость.

Поскольку системные проблемы ПСО МД России не находят решения, представляется целесообразным в числе первоочередных мероприятий по реализации положений «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» предусмотреть следующие:

- подготовить проект Постановления Правительства Российской Федерации «О совершенствовании поисково-спасательного обеспечения морской деятельности России», в котором предусмотреть:
 - разработку проекта «Концепции поисково-спасательного обеспечения морской деятельности России» с учетом особенностей ПСО Арктической зоны Российской Федерации;
 - утверждение новых редакций «Положения о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и других водных объектах России» и «Плана взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при проведении поисково-спасательных операций (работ) по поиску и спасанию на море и водных объектах»;
- с учетом названных «Концепции...» и «Положения...» для повышения эффективности проведения поисково-спасательных операций разработать «План взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, участвующих в поисково-спасательном обеспечении морской деятельности в Арктической зоне России»;
- на основании «Плана взаимодействия...» разработать (откорректировать) бассейновые (региональные) планы по организации взаимодействия спасательных служб, морских и воздушных судов,



Рис. 4. Несовершенство нормативной правовой базы в области поиска и спасания на море

подразделений и организаций различных ФОИВ при проведении операций по поиску и спасанию людей и оказанию помощи в Арктической зоне;

- разработать программу «Спасение на море» по развитию системы поиска и спасания на море (Минтранс России) как подпрограмму государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г. в развитие плана мероприятий по реализации Стратегии развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.

Следует отметить, что Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации «О совершенствовании ведомственных аварийно-спасательных служб по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на море и водных бассейнах России» от 1 марта 1993 г. № 174 сыграло большую роль в создании основополагающих нормативно-правовых документов по поиску и спасанию на море, но в современных условиях многие из них устарели и требуют разработки новых документов с учетом положений «Морской доктрины России на период до 2030 года», одобренной на заседании Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации 9 декабря 2014 г.

В новых документах должны быть учтены создаваемые комплексные аварийно-спасательные центры МЧС России и МСКЦ, МСПЦ Минтранса России, для чего следует:

- внести соответствующие коррективы в Постановление Правительства Российской Федерации «О единой системе авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации» от 23 августа 2007 г. № 538, в положения о Минтрансе России, ФСБ России, Минобороны России, МЧС России, МВД России, Росавиации и Росрыболовстве и документы по поисково-спасательному и аварийно-спасательному обеспечению этих ведомств;
- в проекте Федерального закона «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации» предусмотреть раздел «Поисково-спасательное обеспечение морской деятельности», согласно которому нормативно-правовые акты были бы приведены в соответствие с этим законом;
- в установленном порядке внести изменения в Воздушный кодекс Российской Федерации в части, касающейся организации поиска и спасания людей, терпящих бедствие на море; авиационные силы и средства должны привлекаться к поиску и спасанию людей, терпящих бедствие, как на море, так и на суше вне зависимости от статуса, ведомственной и национальной принадлежности авиационных сил и средств.
- в дополнение к Соглашению о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике разработать соответствующие

двусторонние соглашения между странами арктического региона.

Очевидно, что нормативно-правовые аспекты поисково-спасательного обеспечения морской деятельности в Арктической зоне напрямую зависят от решения нормативно-правовых вопросов построения и развития всей системы ПСО МД России в целом, без чего решения в региональном разрезе будут малоэффективны.

В заключение следует отметить, что только на основе системного подхода к имеющимся проблемам ПСО МД России может быть реализовано нормативно-правовое обеспечение морской деятельности России в Арктике.

Создание полноценной, отвечающей современным требованиям системы поисково-спасательного обеспечения в Арктической зоне возможно только при активном взаимодействии всех ФОИВ и других организаций, имеющих там интересы и специальные силы и средства, с учетом четкого распределения между ними ответственности (обязанностей).

Литература

1. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации.
2. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.
3. Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ.
4. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г.
5. Стратегия развития морской деятельности России до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-р.
6. Чуприян А. П., Веселов И. А. Мероприятия, проводимые МЧС России по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике // Арктика: экология и экономика. — 2013. — № 1 (9). — С. 70—77.