

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Научная статья
УДК 342

Критический анализ отдельных норм Федерального закона «О безопасности людей на водных объектах»

Винокуров Владимир Анатольевич,
доктор юридических наук, доцент,
Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы
Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны,
чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
имени Героя Российской Федерации генерала армии Е. Н. Зиничева,
заслуженный юрист Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Россия

Сташков Руслан Сабитович,
старший инспектор отделения по обучению иностранных граждан центра
международной деятельности и информационной политики,
Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы
Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны,
чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
имени Героя Российской Федерации генерала армии Е. Н. Зиничева,
Санкт-Петербург, Россия

Аннотация. По предложению Правительства РФ принят Федеральный закон от 3 февраля 2025 г. № 4-ФЗ «О безопасности людей на водных объектах», который вступает в силу с 1 сентября 2025 г. При рассмотрении текста законопроекта, подготовленного к принятию во втором чтении, у авторов возникли критические замечания юридического характера, ряд из которых сохранился и после принятия, одобрения, подписания и обнародования в установленном порядке Федерального закона «О безопасности людей на водных объектах». Цель работы — обратить внимание должностных лиц, причастных к подготовке и прохождению проектов федеральных законов, касающихся безопасности людей вообще и безопасности людей на водных объектах в частности, к отдельным правовым и организационным проблемам, которые были выявлены авторами сначала при прочтении текста законопроекта, а затем при изучении норм названного Закона. Основным методом, используемым в предложенной работе, является метод анализа норм указанного Закона. Используются также сравнительно-правовой, формально-юридический методы. Проведенный критический анализ отдельных норм Федерального закона «О безопасности людей на водных объектах» послужит основой для исправления очевидных недоработок данного акта, что, в конечном итоге, позволит избежать проблем с его исполнением на практике.

Ключевые слова: безопасность людей; водные объекты; маломерные суда; Государственная инспекция по маломерным судам.

Для цитирования: Винокуров В. А., Сташков Р. С. Критический анализ отдельных норм Федерального закона «О безопасности людей на водных объектах» // Транспортное право и безопасность. 2025. № 1 (53). С. 18–25.

Original article

Critical analysis of individual provisions of the Federal Law “On the safety of people on water bodies”

Vladimir An. Vinokurov,
Doctor of Law, associate professor,
Saint-Petersburg University of State Fire Service
of Emercom of Russia,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Saint-Petersburg, Russia

Ruslan S. Stashkov,
Senior Inspector of the Foreign Citizens’ Training Department of the Center for International
Activities and Information Policy,
Saint-Petersburg University of State Fire Service
of Emercom of Russia,
Saint-Petersburg, Russia

Abstract. According to the suggestion of the Government of the Russian Federation, there has been adopted the Federal Law No. 4-FZ of February 3, 2025 “On the Safety of People on Water Bodies”, which comes into force on September 1, 2025. When reviewing the text of the bill prepared for adoption in the second reading, there have been raised critical comments of a legal nature, a number of which remained after the adoption, approval, signing and publication of the Federal Law “On the Safety of People on Water Bodies” in the prescribed manner. The purpose of the current work was to draw the attention of officials involved in the preparation and adoption of federal laws concerning human safety in general and human safety on water bodies in particular to individual legal and organizational issues that were identified by the authors when reading the text of the bill and then when studying the provisions of the said Law. The main method used in the current work was the analysis of the norms of the said Law. There have been used the comparative-legal and formal-legal methods. The conducted critical analysis of individual norms of the Federal Law “On the Safety of People on Water Bodies” will serve as a basis for correcting the obvious shortcomings of this act, which, ultimately, will allow avoiding problems with its implementation in practice.

Keywords: human safety; water bodies; small vessels; State Inspectorate for Small Vessels.

For citation: Vinokurov V.A., Stashkov R.S. Critical analysis of individual provisions of the Federal Law “On the safe-ty of people on water bodies” // Transport law and security. 2025;1(53):18-25. (In Russ.).

© Винокуров В. А., Сташков Р. С., 2025

Государственной Думой в январе 2025 г. в окончательной редакции принят Федеральный закон «О безопасности людей на водных объектах», который был внесен Правительством РФ в марте 2023 г. и лишь к концу 2024 г. подготовлен к принятию во втором чтении.

Прежде чем высказать суждения по названному Закону, следует отметить, что в Российской Федерации существует несколько федеральных законов, которые, регулируя деятельность человека, связанную с использованием водных ресурсов, в той или иной мере регулируют вопросы безопасности людей.

Так, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (далее — КВВТ РФ) предусматривает обязанность владельца автономного судна обеспечить безопасную его эксплуатацию, в том числе в отношении охраны жизни и здоровья людей (п. 7 ст. 41.1). Аналогичная норма содержится в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации (п. 7 ст. 106.1). В Водном кодексе Российской Федерации оговаривается возможность объявления зонами чрезвычайных ситуаций водные объекты и речные бассейны, в которых в результате техногенных и природных явлений происходят изменения, представляющие угрозу здоровью или жизни человека (ч. 1 ст. 67), а также приостановления водопользования, включая случаи угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека (п. 1 ч. 1 ст. 41).

Вопросы безопасности людей затрагиваются также в Федеральном законе «О транспортной безопасности», который регулирует данный вопрос, в том числе на объектах, расположенных на внутренних водных путях и во внутренних морских водах. Данное регулирование осуществляется опосредованно, т.е. через цель, предусматривающую не только безопасное функционирование транспортного комплекса, но и защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства (ч. 1 ст. 2), а также учитывая один из основных принципов обеспечения транспортной безопасности: «соблюдение баланса интересов личности, общества и государства» (п. 2 ст. 3).

Законодательно установлена и ответственность за правонарушения и преступления в рассматриваемой сфере. Административная ответственность за нарушение правил обеспечения безопасности пассажиров на судах водного транспорта, а также на маломерных судах предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 10.11). За нарушение правил безопасности движения и эксплуатации морского и внутреннего водного транспорта Уголовным кодексом Российской Федерации (ст. 263) установлена уголовная ответственность.

Перейдем к рассмотрению некоторых положений Федерального закона «О безопасности людей на водных объектах» (далее — Закон), принимая во внимание упомянутые выше законодательные акты, а также учитывая колоссальный объем федеральных законов, о необходимости резкого сокращения числа которых неоднократно отмечалось ранее [1]. Стоит заметить, что по данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс», к сожалению, количество федеральных законов продолжает оставаться значительным. Так, в 2022 г. принято и опубликовано 9 федеральных конституционных законов и 645 федеральных законов, в 2023 г. — 9 федеральных

конституционных законов и 685 федеральных законов, в 2024 г. — 6 федеральных конституционных законов и 557 федеральных законов.

Наименование Закона содержит словосочетание «водные объекты», однако в ст. 1 указано, что распространяется данный документ не только на водные объекты, но и на прилегающие к ним территории (ч. 1 ст. 1). При этом принятый законодательный акт не содержит определений, что в данном случае следует считать водными объектами, а что прилегающими к этим объектам территориями, отсылая к другим правовым актам (ч. 2 ст. 3). И если понятие водных объектов определено Водным кодексом Российской Федерации, под которым данный Кодекс понимает, в первую очередь, «природный или искусственный водоем, водоток» (п. 4 ст. 1), то что является «прилегающими к водным объектам территориями», приходится выявлять из смысла дальнейших статей Закона. Можно предположить, что к таким территориям относятся базы (сооружения) для стоянки маломерных судов (ст. 11) и пляжи (ст. 12), несмотря на то что о них речь идет в гл. 2, именуемой «Требования безопасности людей на водных объектах». В этой же главе определяются требования к переправам (кроме паромных) и ледовым переправам (ст. 13 и 14), а также к наплавным мостам (ст. 15), классификация которых в Законе не указана. Следует заметить, что по КВВТ РФ наплавной мост относится к плавучим объектам (ст. 3), регулирование безопасности на которых Законом не предусматривается. В то же время ведомственными нормативными правовыми актами определено, что ледовые переправы — это переправы, проложенные по ледяному покрову рек и озер [Отраслевые дорожные нормы. Автомобильные дороги общего пользования. Инструкция по проектированию, строительству и эксплуатации ледовых переправ (ОДН 218.010-98), утвержденные приказом Федеральной дорожной службы России от 26 августа 1998 года № 228], а переправы относятся к транспортной сети [Национальный стандарт Российской Федерации. Глобальная навигационная спутниковая система. Системы диспетчерского управления городским пассажирским транспортом. Назначение, состав и характеристики подсистемы картографического обеспечения (ГОСТ Р 54722-2011), утвержденный и введенный в действие приказом Росстандарта от 13 декабря 2011 г. № 883-ст] и предназначены для транспортных связей двух противоположных берегов внутренних водных путей в местах их пересечения с автомобильными и железными дорогами, а также в населенных пунктах, расположенных на противоположных берегах внутренних водных путей [Правила перевозок пассажиров и их багажа на внутреннем водном транспорте, утвержденные приказом Минтранса России от 5 мая 2012 г. № 140].

Судя по названию, Закон предполагает решение вопросов безопасности людей, т.е. всех физических лиц, использующих водные объекты или пользующихся этими объектами и прилегающими к ним территориями. В то же время в ряде статей названного законодательного акта используется понятия «гражданин», «граждане» без указания, идет ли речь о гражданах

Российской Федерации или о гражданах нашей страны и иностранных гражданах (ст. 10, 26, 27, 28). Лишь выдача удостоверений на право управления маломерным судном предполагается не только гражданам Российской Федерации, но также иностранным гражданам, лицам без гражданства (ч. 5 ст. 22).

Одним из определений, раскрываемых в Законе, является понятие «безопасность людей на водных объектах», под которым предлагается понимать «состояние защищенности людей на водных объектах, в том числе при купании и пользовании маломерными судами и иными техническими средствами на водных объектах» (ст. 3). Учитывая разработанное одним из авторов статьи — Р. С. Сташковым определение безопасности на внутреннем водном транспорте как состоянии защищенности людей, находящихся на внутреннем водном транспорте, их имущества, а также имущества собственников объектов водного транспорта от угроз природного и техногенного характера, связанных с судоходством во внутренних водах [5, стр. 64], а также принимая во внимание воздействие людей на структуру и функционирование природной сферы и объектов техносферы, несущих потенциальный риск возникновения чрезвычайной ситуации, обусловленный совокупностью психологических характеристик и ошибочных действий человека [2, стр. 38], предлагается уточнить формулировку безопасности людей на водных объектах, дополнив ее словами «от угроз природного, техногенного и антропогенного характера».

В Законе при определении полномочий отдельных государственных органов используется словосочетание «иные полномочия» (ст. 4, 26), что, с одной стороны, неограниченно расширяет сферу деятельности этих органов, т.е. перечень является открытым, а с другой стороны, требует от исполнителей и от граждан, желающих разобраться в новых правилах, искать законодательные акты, в которых обозначены эти «иные полномочия». На наш взгляд, применение словосочетания «иные полномочия» является недопустимым при подготовке любого федерального закона. Используемый в Законе подход к определению полномочий органов публичной власти, в котором вместо конкретных функций устанавливаются «иные полномочия», подвергается критике со стороны ученых и специалистов. Например, К. А. Сасов приводит в своей монографии следующий общепризнанный канон: «Список полномочий, предоставленных органам государственной власти, трактуется только ограничительно, т.е. они не должны иметь иных полномочий, кроме специально указанных в законе» [4, стр. 74]. Рассматривая вопрос разделения властей при правовом регулировании общественных отношений, Д. Г. Шустров, ссылаясь на Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2001 г. № 15-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 16 Закона РФ «О сертификации продукции и услуг» в связи с жалобой гражданина В. П. Редкопа, делает вывод, который в полной мере может быть применен к любому закону: «Законодатель обязан с необходимой полнотой регламентировать обще-

ственные отношения. В противном случае появляется опасность недопустимого в условиях правового государства усмотрения...» [6, стр. 368]. В учебниках, посвященных вопросам юридической техники, также отмечается, что «законодательство должно быть конкретным, т.е. содержать четко выраженные правила поведения, способные однозначно регулировать определенную сферу общественных отношений» [3, стр. 157].

В отношении санкций, о которых упомянуто в ст. 11—15, 20, 27 Закона, важно заметить, что их наличие, предусматривающее ответственность за нарушение требований той или иной статьи «в соответствии с законодательством Российской Федерации», не имеет никакого юридического и практического значения, поскольку административная и уголовная ответственность наступает лишь в том случае, если состав правонарушения или преступления содержится в соответствующих кодексах. Таким образом, сформулированные в названных статьях нормы, предусматривающие эфемерную юридическую ответственность, излишни.

Необходимо также обратить внимание на замечания, связанные с вопросами обеспечения безопасности людей в конкретных, обозначенных Законом, ситуациях.

В качестве надзорного органа Закон рассматривает только Государственную инспекцию по маломерным судам (ст. 9), в то время как функции по федеральному государственному контролю (надзору) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта осуществляет также Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), как специально созданный федеральный орган исполнительной власти в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398. Вопрос о том, какой орган должен контролировать соблюдение безопасности на территориях, прилегающих к водным объектам, в Законе не определен.

Законом предусматривается, что организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора) за безопасностью людей на водных объектах должна регулироваться Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», но с исключением: «в рамках федерального государственного контроля (надзора) за безопасностью людей на водных объектах плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся» (ч. 2 и 5 ст. 28). Поскольку проверки, предусмотренные Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», являются одним из важных видов контрольных (надзорных) мероприятий, возникает вопрос об эффективности предполагаемого контроля (надзора), учитывая организационные сложности, которые необходимо преодолеть для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Основным объектом контроля (надзора) Закон рассматривает маломерные суда, что, безусловно, важно, и гораздо в меньшей степени уделяет

внимание контролю (надзору) за иными объектами, упоминаемыми в тексте данного акта. При этом контроль за безопасностью людей на пляжах возлагается на органы федерального государственного контроля (надзора), к которым отнесена только Государственная инспекция по маломерным судам, осуществляющая функции контроля за маломерными судами путем патрулирования (ст. 26, 28). Вполне логично контроль за обеспечением безопасности людей на пляжах передать органам местного самоуправления, а на переправах, включая ледовые, — организациям по надзору в сфере транспорта субъектов РФ или муниципальных образований.

Не решены в Законе вопросы, связанные с безопасностью людей на водных объектах при плавании на прогулочном или спортивном судне, которые по классификации, установленной КВВТ РФ, не относятся к маломерным судам (ст. 3).

Интересно, что в Законе отдельно поименованы гидроциклы, в отношении которых, наряду с маломерными судами с пассажирами на борту, не допускается применение средств индивидуальной остановки (ст. 27). И это при том что Правилами аттестации на право управления маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, утвержденными приказом МЧС России от 23 августа 2023 г. № 885, гидроцикл классифицируется хоть и беспалубным, но маломерным судном (с тяговым двигателем, оснащенный водометом, спроектированным для управления им сидя, стоя или на коленях с расположением людей друг за другом непосредственно на корпусе, а не внутри него).

Итак, проанализированные отдельные положения Федерального закона «О безопасности людей на водных объектах» позволяют сделать вывод о том, что Закон не отвечает своему наименованию, содержит значительное число юридических и юридико-технических ошибок, в нем используется различные термины для обозначения одного и того же объекта, субъекта или явления.

В принятой редакции Закон создаст очередные проблемы для собственников маломерных судов, поскольку не содержит четкого алгоритма их действий; неразбериху в понимании территорий, прилегающих к водным объектам; а также путаницу между органами публичной власти по организации контроля (надзора) за безопасностью людей на водных объектах.

По нашему мнению, до вступления в силу Федерального закона «О безопасности людей на водных объектах» необходимо внести в него изменения, учесть изложенные в статье замечания, приведя этот правовой акт в такой вид, чтобы всем жителям страны, пользующимися водными объектами и прилегающими к ним территориями, а также имеющими в собственности маломерные суда, были понятны правила их использования в целях сохранения собственной жизни и здоровья, а также жизни и здоровья других людей, что, в свою очередь, позволит исполнить заявленную цель — обеспечить безопасность людей на водных объектах и прилегающих к ним территориях.

Список источников

1. Винокуров, В. А. Основная обязанность депутатов Государственной Думы, проблемы избыточного законотворчества и разъяснений федеральных законов / В. А. Винокуров // Государственная власть и местное самоуправление. — 2024. — № 12. — С. 8—13.
2. Винокуров, В. А. Чрезвычайные ситуации антропогенного характера: понятие и содержание / В. А. Винокуров, И. С. Новохатка // Административное право и процесс. — 2021. — № 9. — С. 36—39.
3. Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. — 2-е изд., пересмотр. — Москва : Норма; ИНФРА-М, 2011.
4. Сасов, К. А. Споры о конституционности налоговых законов: полномочия Конституционного Суда Российской Федерации / К. А. Сасов ; под редакцией М. Ф. Ивлиевой. — Москва : Статут, 2006.
5. Сташков, Р. С. Безопасность людей на водных объектах как составная часть безопасности на внутреннем водном транспорте / Р. С. Сташков // Право и государство: теория и практика. — 2023. — № 10 (226). — С. 62—65.
6. Шустров, Д. Г. Разделение властей как проблема теории и практики государственной организации России в практике российского конституционного правосудия / Д. Г. Шустров // Современные проблемы организации публичной власти : монография / ответственный редактор С. А. Авакьян. — Москва : Юстицинформ, 2014.

References

1. Vinokurov, V. A. Osnovnaya obyazannost' deputatov Gosudarstvennoy Dumy, problema izbytochnogo zakonotvorchestva i raz'yasneniy federal'nykh zakonov [The main duty of the State Duma deputies, problems of excessive lawmaking and clarifications of federal laws] / V. A. Vinokurov // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye. — 2024. — № 12. — S. 8—13.
2. Vinokurov, V. A. Chrezvychaynyye situatsii antropogennoy kharaktera: ponyatiye i sodержaniye [Man-made emergencies: concept and content] / V. A. Vinokurov, I. S. Novokhatka // Administrativnoye pravo i protsess. — 2021. — № 9. — S. 36—39.
3. Khashanina, T. V. Yuridicheskaya tekhnika : uchebnik [Legal technique] / T. V. Khashanina. — 2-ye izd., peresmotr. — Moskva : Norma; INFRA-M, 2011.
4. Sasov, K. A. Spory o konstitutsionnosti nalogovykh zakonov: polnomochiya Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii [Disputes on the constitutionality of tax laws: powers of the Constitutional Court of the Russian Federation] / K. A. Sasov ; pod redaktsiyey M. F. Ivliyevoy. — Moskva : Statut, 2006.
5. Stashkov, R. S. Bezopasnost' lyudey na vodnykh ob'yektakh kak sostavnaya chast' bezopasnosti na vnutrennem vodnom transporte [Safety of people on water bodies as an integral part of safety in inland water transport] / R. S. Stashkov // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2023. — № 10 (226). — S. 62—65.
6. Shustrov, D. G. Razdeleniye vlastey kak problema teorii i praktiki gosudarstvennoy organizatsii Rossii v praktike rossiyskogo konstitutsionnogo pravosudiya [Separation of powers as a problem of the theory and practice of state organization of Russia in the practice of Russian constitutional justice] / D. G. Shustrov // Sovremennyye problemy organizatsii publichnoy vlasti : monografiya / otvetstvennyy redaktor S. A. Avak'yan. — Moskva : Yustitsinform, 2014.