

Водный транспорт: актуальные вопросы правового регулирования



Как известно, раньше на реке действовали Государственные речные судоходные инспекции (ГРСИ). При административной реформе 2004 г. они были упразднены и преобразованы в территориальные управления Ространснадзора. Инспекторы ГРСИ стали инспекторами Ространснадзора и сохранили за собой контролирующие функции — но не столько де-юре, сколько де-факто: не имея полномочий в части технического контроля судов, по инерции, в силу своих возможностей продолжали их проверять.

Попытки восстановить институт портового контроля на реке (институт капитании речных бассейнов) предпринимались неоднократно, но инициативы Минтранса наткнулись на противодействие других федеральных органов, считавших, что такой институт станет инструментом дополнительного давления на бизнес. Однако после трагедии с «Булгарией» стало понятно, что катастрофы бывают не только на море, но и на речном транспорте, который прежде считался самым безопасным. Кстати, по статистике это действительно так, но мы не можем полагаться на теорию вероятности. Наша задача — обеспечить контроль на внутренних водных путях, не создавая при этом препятствия для бизнеса.

Поскольку портов на внутренних водных путях очень много — при том, что юридическое понятие «речной порт» отсутствует, — мы решили при определении зон ответственности пойти по бассейновому принципу. Приказом Росморречфлота были утверждены 15 капитанов речных бассейнов — глав администраций бассейнов внутренних водных путей: на каждый бассейн — один капитан, у которого в подчинении инспекторы.

— Почему контрольно-надзорные функции было решено закрепить за администрациями бассейнов, а не за органами Ространснадзора?

— Мы руководствовались здравым смыслом. Отдавали себе отчет в том, что хорошей работы от людей можно требовать только в том случае, если у них хорошая заработная плата. В против-

10 июля текущего года Госдума приняла в третьем чтении Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о совершенствовании системы государственного управления внутренним водным транспортом, а также о повышении эффективности контрольно-надзорных мероприятий в области безопасной эксплуатации транспортных средств».

О том, как создавался и будет работать этот закон, а также о текущей законодательной деятельности Минтранса РФ в области водного транспорта и ее ближайших перспективах рассказал в интервью редакции заместитель министра транспорта В. А. Олерский.

— Виктор Александрович, как вы шли к созданию закона, принятого 10 июля, и каких результатов ждете от него в первую очередь?

— Ключевая с точки зрения значимости норма, которая по новому закону внесена в Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, касается создания института портового контроля на реке — аналогичного тому, который существует на море.

“ ”

Наша задача — обеспечить контроль на внутренних водных путях, не создавая при этом препятствия для бизнеса

ном случае у человека нет моральных оснований полностью выкладываться. А инспектор Ространснадзора на водном транспорте сейчас в среднем получает 13–14 тыс. В основном там работают военные пенсионеры, притока свежих кадров нет. Найти людей среднего возраста, с флота, готовых работать за такие деньги, очень сложно. И даже если бы удалось их найти, то, за редким исключением, они стали бы искать себе «подножный корм» — при проверке судна за малую мзду закрывать на что-то глаза.

Поэтому мы решили — и правительство нас поддержало, — что работник, выполняющий функции контроля и надзора на внутренних водных путях, должен называться государственным инспектором портового контроля. Такой статус ему необходим для выполнения возложенных на него задач. Фактически же он будет являться не государственным служащим, а сотрудником бассейнового управления, и мы можем платить ему достойную зарплату: капитану бассейна — 70–100 тыс. рублей, инспектору — 40–50 тыс.

Капитан речного бассейна входит в структуру администрации речных бассейнов (бассейнового управления), но при этом не подчиняется руководителю бассейнового управления, а назначается и аттестуется агентством. Это сделано для того, чтобы исключить конфликт интересов, потому что у бассейнового управления тоже есть свой флот.

— Насколько все-таки оправданы опасения по поводу дополнительных сложностей, которые возникнут у бизнеса в связи с вступлением в силу закона?

— Ужесточение контроля не должно затрагивать добросовестных судовладельцев.

Сегодня у нас порядка 40 тыс. судов речного флота, и эффективно проверить каждое просто невозможно, да и не нужно.

В технической части на реке мы решили применить подход, который действует на море, где проверки регулируются международными конвенциями и система контроля работает хорошо. Суть его в том, что суда проверяют, исходя из профиля риска, т. е. на основании предварительно полученной информации. Например, на море в соответствии с Парижским меморандумом существует общеевропейская база данных, и если судно, пришедшее в Петербург, уже проверили в Антверпене и не нашли нарушений, то инспектор портового контроля, увидев в базе эту информацию, не станет его проверять.

Мы создали информационную систему «море — река», которая объединяет информационные потоки института портового контроля (как моря, так и реки), Ространснадзора и классификационных обществ. Инспекторы организаций — участников системы имеют доступ ко всей информации о судне либо

о юридическом лице. Таким образом, если судно проверялось в каком-то регионе и не получило замечаний, то, когда оно придет в другой регион (другой бассейн), нет никакого смысла его снова проверять. Большое число замечаний — это сигнал инспектору портового контроля о необходимости проверки.

К сожалению, нужно принимать во внимание тот факт, что, несмотря на скачок в судостроении, старые суда пока эксплуатируются, снижается уровень плавсостава, поэтому мы должны быть всегда начеку. Но стараться при этом не перегибать палку.

— Что еще изменилось в законодательстве о внутреннем водном транспорте благодаря поправкам, которые внесены по этому закону?

— В законе много адресных, точечных норм. Перечислю главные.

Повышены штрафы за работу без лицензии: раньше они составляли 2–5 тыс. руб., сегодня физические лица должны будут уплатить до 100 тыс., юридические — до 400 тыс. руб. При этом мы намного сократили число лицензируемых видов деятельности — теперь к ним относятся только перевозки пассажиров и опасных грузов. С одной стороны, получение лицензии — в известной степени формальность, но с другой — сам процесс подготовки к лицензированию дисциплинирует компанию. Таким образом, мы увеличиваем гарантии, что



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН



на рынок не выйдет совершенно сырая компания, которой якобы просто некогда получать лицензию. Например, если бы Светлана Инякина (генеральный директор ООО «Аргоречтур», субарендатор теплохода «Булгария». — *Примеч. ред.*) прошла через этот двухмесячный процесс и привела теплоход в соответствие с лицензионными требованиями, катастрофы бы не произошло. Наши оппоненты говорили, что повышение штрафов приведет к росту размера взяток. Но получение лицензии — документированный процесс, достаточно растянутый, его нельзя сравнивать с ситуацией нарушения правил дорожного движения. Полагаю, в нашем случае шансы, что за деньги закроют глаза на все нарушения и выдадут лицензию, минимальны.

Также становится обязательным введение в компании системы управления безопасностью судоходства — системы, подобной МКУБ (Международный кодекс по управлению безопасностью), которая действует на море. Таким образом, теперь в каждой судоходной компании будет должностное лицо, ответственное за безопасность. Этот человек должен являться сотрудником компании и не имеет права совмещать свою должность с работой в других компаниях. Понятно, что владельца или бенефициара компании прежде всего интересует прибыль, поэтому решать вопрос о том, можно выйти в рейс или нет, капитан судна будет не с ними, а с этим ответственным лицом. Так мы избегаем конфликта интересов и лишаем владельцев рычагов воздействия в этом вопросе. Система безопасности — это прежде всего прописанные и отработанные процедуры, четко определенный порядок действий экипажа и берегового состава в том или

“”

Система безопасности — это прежде всего прописанные и отработанные процедуры, четко определенный порядок действий экипажа и берегового состава

ином случае. Подчеркиваю: она императивна начиная с навигации следующего года.

Стало обязательным страхование судов — но не корпуса и машины (это по-прежнему опционально), а ответственности перед третьими лицами. Известны случаи, когда происходила авария, судно тонуло, а потом выяснялось, что страхового покрытия нет — соответственно, нет средств ни на подъем, ни на компенсацию ущерба третьим лицам. Так получилось и с «Булгарией»: все расходы по его подъему на 95 % были покрыты за счет госбюджета.

— Удалось ли включить в закон все, что вы хотели, или остались недоработки?

— Мы максималисты, поэтому заявляли: законопроект должен быть принят именно в таком виде. И поскольку он был правительственным, прошел практически без изъятий. Лишь по одному пункту мы пошли на компромисс с профильным комитетом (Комитет Госдумы РФ по транспорту. — *Примеч. ред.*) — не стали настаивать на введении обязательного

страхования несамоходных сухогрузных барж. В комитете сочли, что вероятность несчастных случаев с такими баржами минимальна, как и возможный ущерб. Я так не считаю, но мы согласились.

А перед вторым чтением мы смогли включить в законопроект много новых норм. Например, в их числе очень важное положение о возможности приватизации гидротехнических сооружений. Если на море причалы востребованы и есть средства на поддержание их в надлежащем состоянии, то на реке ситуация иная: сезонность, ниже активность бизнеса, существенно меньше доходы. Арендаторы не хотят вкладывать средства в ремонт и реконструкцию причалов. Поэтому мы решили: раз имущество приходит в упадок, надо дать возможность частному бизнесу его сохранить.

Кроме того, в закон включена норма о том, что нормативы на содержание внутренних водных путей устанавливаются правительством. Как известно, такие нормативы являются гарантией безопасности плавания. Теперь эта обязанность государства закреплена законодательно.

— Требуются ли какие-либо подзаконные акты к принятому закону?

— Закон потребовал создания полутора десятка нормативных актов. Сейчас готовы все. Первые восемь основных (например, Положение о капитане речного бассейна, Положение о портовом контроле) являются приказом Минтранса и отправлены на государственную регистрацию в Минюст. Мы готовили их параллельно с подготовкой закона, понимая, что должны поработать поработать по ним уже в навигацию этого года.

— Работа над законопроектом шла легко или пришлось столкнуться с какими-то сложностями?

— Рабочие сложности возникли с думским Комитетом по транспорту, поэтому мы не успели провести закон к началу навигации.

Вообще механизм работал как обычно: первое чтение проходит легко, а все проблемы появляются между первым и вторым чтением. Как раз в этот период поменялся состав комитета, и он стал настаивать на существенных поправках, которые потребовали бы длительного согласования в разных инстанциях, что существенно затормозило бы принятие закона. Кроме того, комитет хотел включения в закон каких-то суперинновационных положений, которые, на наш взгляд, не имели бы правовых последствий или возможности быть реализованными — по крайней мере за короткий срок в рамках этого закона. Одним словом, взаимодействие с Комитетом по транспорту было достаточно непростым.

— Прошло около трех лет с момента вашего назначения на пост заместителя министра транспорта. Уже приняты два важнейших закона — о поддержке отечественного судостроения и судоходства и тот, о котором мы сейчас говорили. А как вы сами оцениваете результаты этого периода?

— На самом деле законов не два, а больше. В их числе такие нормы, которые с полным правом можно назвать революционными.

Например, в прошлом году была принята типовая схема осуществления государственного контроля в морских пунктах пропуска. Речь идет о пресловутых «комиссиях» — бригадах из пограничников, таможенников, инспекторов Роспотребнадзора, Россельхознадзора, которых ждет судно на входе в порт и выходе из него. Ждет иногда долго, 3–4 часа, если порт большой. Мы посчитали, что если схему усовершенствовать, перевалку груза можно увеличить на 25 млн т (а это чуть меньше 5 % от общего оборота наших портов), причем на

тех же мощностях, без дополнительных затрат.

Суть новой схемы в том, что суда начинают обрабатываться в порту до прихода пограничников, а таможенники вообще могут не приходить на него, если считают, что такой необходимости нет. На сегодня эта схема в некоторых портах отработана уже полностью, где-то процесс еще не завершен. Хорошим примером ее применения является переправа Керчь — Кавказ. Паром, перевозящий людей и автомобили, преодолевает путь за 40 мин. Раньше оформление в порту длилось полтора часа при каждом заходе парома, сейчас его осуществляют не каждый раз, а только при смене экипажа, т. е. раз в 1–2 недели. Соответственно, частота заходов выросла в 2 раза при том же количестве судов. Схема особенно важна для судов, перевозящих контейнеры, потому что у них очень короткое время стоянки в порту, а при прежней схеме зачастую время оформления органами госконтроля было соразмерно времени, затрачиваемому на выгрузку-погрузку.

ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН





Мы открыли внутренние водные пути для плавания на парусных судах. Это значит, что вскоре начнет развиваться речная инфраструктура яхтинга.

Недавно был принят закон о Северном морском пути. На первый взгляд он может показаться не особо значимым, однако им урегулировано создание администраций Севморпути, которой не существовало с 2004 г., после административной реформы. Значит, теперь мы можем легитимно создать правила плавания по этой акватории.

Сейчас у меня на столе большой пакетный закон об изменениях в законодательные акты, относящиеся к закону о морских портах. Прошло 5 лет после его вступления в силу, многое изменилось, и мы вносим в него значительные поправки. Что касается постановлений по морским портам, то готовить их — это огромная работа. Ныне действующие правила появились в 1990-е годы, в основном они создавались капитанами портов и, естественно, далеки от совершенства. Разрабатывая новые постановления, в качестве основной мы ставили задачу исключить субъективный фактор в принятии решений капитанами морских портов.

— Что еще в отрасли требует скорейшего решения на законодательном уровне? Какие у вас планы на ближайшее время?

— Например, существует проблема снижения скорости оформления грузов

в морских портах. Речь идет не о навалочных грузах, не о нефти, а в первую очередь об импорте — контейнерах. Их оформление в среднем длится двое с половиной суток. На проблему указала «Деловая Россия» в рамках разработки «Дорожной карты», причем, как выяснилось в беседе, понимание, почему происходят задержки, отсутствует. Чаще всего обвиняют таможеню, но ведь в процесс оформления груза вовлечена не только она. Это и Роспотребнадзор, и другие федеральные органы. И морские линии, которые, кстати, в выходные и праздничные дни не подают документы, и получается, что 104 дня в году груз не оформляется. И грузополучатели, которые не всегда готовы принять справедливую таможенную стоимость, поэтому начинается торговля между таможенным органом и экспедитором.

Возможно, нужно изменить адвалорные пошлины, которые базируются на таможенной стоимости, и перейти к таможенной стоимости за единицу. С другой стороны, неясно, как в таком случае быть с техникой.

Одним словом, линейного подхода к решению этой проблемы не существует. Нужно сообща анализировать ситуацию и искать выход. Для этого, например, в Петербурге на таможенном посту пройдет совещание. О том, что я там буду, знают пока несколько человек — предполагается, что совещание собирает

местный руководитель среднего уровня. Соответственно, придут на него не руководители, а рядовые экспедиторы, агенты линий, таможенные инспекторы, инспекторы Ространснадзора, Роспотребнадзора — т. е. непосредственные исполнители, которые знают процесс в деталях. Будем выяснять, в чем причины проблемы.

Думаю, сейчас прежде всего необходимо решить два вопроса. Во-первых, следует ввести обязательное предварительное информирование, суть которого в том, что, пока судно идет, агенты и экспедиторы линий подают предварительную информацию о содержимом контейнера и прочем, и таможня, руководствуясь профилем риска, определяет, нужен стопроцентный досмотр контейнера или нет. Таможня сейчас делает все для того, чтобы такое информирование было введено к концу года.

Во-вторых, нужна электронная база данных, которая была бы общей для федеральных органов власти и органов госконтроля. То есть, например, если таможне потребуются информация о составе груза, нужно, чтобы она могла получить ее из базы Роспотребнадзора, и наоборот. Сегодня общей базы нет, у каждого своя собственная, и координация действий невозможна.

Мы работаем над обоими вопросами; когда они будут решены, процесс оформления грузов существенно упростится и ускорится. ■