

Административные барьеры на пути развития судоходства



В. В. Клюев,
директор Департамента
государственной поли-
тики в области морского
и речного транспорта
Министерства транспор-
та РФ

Одним из факторов, затрудняющих развитие бизнеса, являются избыточные меры по государственному регулированию коммерческой деятельности. Судоходство в этом плане не является исключением. Как к этому явлению относиться и что можно предпринять для оптимизации ситуации?

Существующая при любом виде производственной деятельности бюрократия, как известно, имеет свойство «плодить бумаги». Конечно, было бы ошибочным демонизировать эту сферу, заведомо считая деятельность регулирующих органов однозначно вредной или непродуктивно навязываемой бизнесу. Напротив, любая экономическая деятельность, всякий рынок товаров и услуг априори требует принятия определенных «правил игры». С развитием рынков принятые нормы обычно меняются, совершенствуются, детализируются, дополняются и т. д. Ни у кого нет сомнений, что законодательство должно гибко реагировать на вызовы времени, и если мы посмотрим на ситуацию с любым видом транспорта, то увидим перманентно возникающие сетования игроков рынка на недостаточность правовой базы и необходимость ее доработки.

Многие нормы вводятся для того, чтобы обеспечивать безопасность людей и государств, защищать окружающую среду от загрязнения, предотвращать ту или иную незаконную деятельность, препятствовать недобросовестной конкуренции и т. д. Иными словами, международное директивное регулирование — это далеко не всегда плохо. В частности, после катастрофы «Титаника» была принята Международная конвенция (СОЛАС) по охране человеческой жизни на море [1]. Когда разломилась «Эрика», а затем «Престиж» и нефтепродукты попали в море, нанеся экологический вред побережью Европы, был введен запрет на эксплуатацию однокорпусных танкеров. Очевидно, что требование сократить содержание серы в судовом топливе носит позитивный характер, потому что препятствует загрязнению атмосферы. Таких примеров можно привести множество, и понятно, что те или иные ограничения вводятся не из желания «испортить жизнь» морякам и кораблестроителям, а чтобы не допу-

стить повторения аварий, трагедий, предотвратить новые негативные явления. Безусловно, принимаемые международным сообществом нормы порой противоречат сиюминутным интересам бизнесменов и даже целых отраслей экономики, но они направлены на благо всех, и это главное.

Но все же любой запрет или ограничение — это барьер. Он либо затрудняет те или иные действия, либо вовсе не допускает их. И если барьеров слишком много, а характер их слишком суров, может возникнуть ситуация, когда какой-то вид хозяйственной деятельности не может далее развиваться или даже нормально существовать.

Каковы конкретные источники нормотворчества в сфере морских и речных перевозок? Это, прежде всего, инструменты и стандарты международных организаций: Международной морской организации (ИМО), Международной организации труда (МОТ), Международной ассоциации маячных служб (МАМС), Международного союза электросвязи (МСЭ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Организации объединенных наций (ООН) и др. Многие правила и требования в сфере морских и речных перевозок базируются именно на международных документах.

Следующий пласт нормативных требований (и, соответственно, барьеров), находится в рамках национального государственного законодательства. Это Таможенный кодекс ЕАЭС, Кодекс торгового мореплавания РФ (КТМ), Кодекс внутреннего водного транспорта РФ (КВВТ), Федеральный закон о морских портах, различного рода техрегламенты и т. д.

Кроме того, регулированием морских перевозок занимаются классификационные общества, а также бизнес-структуры, создавая правила и нормы для судовладельцев, терминалов, грузоотправителей, страховщиков и других участников рынка морских перевозок.



Рис. 1. Рост числа необходимых судовых документов



Рис. 2. Механизм работы инструментов ИМО

Административные действия, устанавливающие требования к судам, осуществляются по ряду конкретных направлений. Первоочередные требования — это документы, определяющие правовой статус, поскольку судно является субъектом международного и национального права. Следующий пакет требований — подтверждения технических характеристик состояния судна по международным и национальным стандартам. Далее идет перечень процедур, в основном связанных с оформлением захода судна в порт и выхода из него. И наконец, экипаж. Согласно существующим нормам у его членов, имеющих определенную квалификацию, должны быть установленные личные документы.

Например, такой авторитетный и плодотворный регулятор, как ИМО, объединяет 175 государств, 65 межправительственных и 77 неправительственных международных организаций. В основном ИМО разрабатывает международные технические стандарты по безопасности мореплавания, морской безопасности, защите окружающей среды и др. Важнейшая функция ИМО — выработка и проведение механизмов внедрения и исполнения стандартов.

Сегодня действуют более 50 конвенций ИМО, что повлекло за собой принятие более 40 кодексов.

При этом ИМО активно продолжает свою нормотворческую деятельность, а принятие новых актов требует получения судовладельцами и новых документов, подтверждающих соответствие судна или судоходной компании принятым требованиям.

Так, согласно Полярному кодексу, вступившему в силу с 1 января 2017 г. [2], введено требование о наличии трех новых обязательных документов. Кодекс по безопасности газомоторного топлива на судах [3] ввел документы, подтверждающие соответствие этому кодексу.

Наконец, 8 сентября 2017 г. вступила в силу Конвенция по управлению балластными водами [4], а значит, потребуются получение дополнительного пакета документов, подтверждающих соответствие судна требованиям этой конвенции.

Если в 1986 г. для соблюдения требований ИМО на судне было необходимо иметь 25 обязательных документов, то в прошлом году их число выросло до 105 (рис. 1).

Таким образом, положение дел оказывается «за гранью возможного». И даже перевод документов в электронный вид, что несколько упрощает ситуацию, не решит проблемы. Количество документов не уменьшится, а каждым из них надо заниматься: сформулировать и подписать, следить за сроком действия, проводить освидетельствование и т. д.

Повышаются требования к морякам. В частности, Полярным кодексом были спровоцированы поправки в Конвенцию о дипломировании моряков [5]. Как следствие, работник должен получить дополнительно два новых документа. Конвенция о балластных водах вводит требование по обучению моряков правилам управления балластными водами, соответственно, становятся необходимыми новые свидетельства.

Нужно подчеркнуть, что ИМО обладает весьма действенным инструментом в виде государственного портового контроля, заставляющего суда и судоходные компании выполнять ее требования. Судно не выйдет из порта, если хотя бы одного документа нет, он просрочен или не соответствует судну. Выполнить все необходимые требования становится практически невозможно (рис. 2).

Таким образом, следует признать, что какими бы благими намерениями ни руководствовалась ИМО в принятии решений, количество предписываемых к исполнению участниками рынка пе-

ревозок норм в последние годы стало угрожающим. Очевидно, нужно что-то делать! Как известно, существует правило: если хочешь изменить мир, начни с себя.

В этом плане Министерство транспорта России проводит постоянную работу по снятию излишних барьеров в деятельности морских и речных перевозчиков, упрощению и ускорению тех или иных процедур, необходимых для деятельности в сфере водных перевозок. Так, например, в 2004 г., когда Минтранс начал существовать в новом статусе после административной реформы, на государственную регистрацию судов требовалось не менее 30 дней. Мы провели скрупулезный анализ, как упростить ситуацию, наметили меры, организовали их исполнение и в 2010 г. сократили этот период до трех дней. А сейчас в соответствии с Приказом Минтранса № 191 от 19.05.2017 г. [6] на регистрацию уйдут только одни сутки. Как этого удалось добиться? Мы разделили процедуру на две части. Первоначальная регистрация осуществляется за один день, а потом капитан морского порта в течение трех месяцев будет проверять документы. Если выяснится, что нарушены нормы, первоначальная регистрация будет отменена.

Более того, мы наметили и следующий шаг — внедрение электронных судовых свидетельств. Для реализации этой задачи по предложению Минтранса России в Кодекс торгового мореплавания в конце 2017 года внесены соответствующие нормы.

Или возьмем пример с выдачей разрешений на судовую радиостанцию. В 2004 г. на это могло уйти 90 дней, а иногда и полгода. В 2010 г. необходимый период удалось сократить до 10 дней, затем до трех дней (рис. 3).

Многое сделано и по упрощению процедуры получения документов для моряков. Если в 2004 г. на получение



Рис. 3. Сроки госрегистрации судна и получения разрешения на судовую радиостанцию


(без учета обучения) квалификационного свидетельства моряка или диплома требовалось 40–60 дней, то с 2010 г., после принятия новых правил дипломирования членов экипажей морских судов [7], удалось сократить срок выдачи документов до 30 дней. В течение 2017 г. простыми административными мероприятиями мы свели время административной процедуры выдачи документов морякам к одному дню, точнее к 15 минутам (рис. 4).

Однако пока проблема множества необходимых подтверждающих документов у моряка остается актуальной. Дело доходит до того, что один человек должен иметь с собой 15 и более документов. Мы поставили перед собой задачу свести требования к одному документу, где должны быть указаны все компетенции моряка. Кроме того, нужно перевести единый диплом в электронную форму.

Многие наши стремления «облегчить жизнь» морскому и речному бизнесу опираются в международные правовые акты. Поэтому Российская Федерация на заседании Ассамблеи ИМО в Лондоне

в ноябре 2017 г. вышла с инициативой решения проблем по упорядочению документов, принимаемых ИМО [8]. Мы предложили проанализировать ситуацию, по результатам анализа оптимизировать контент и количество документов, сделать предложения и издать нормативный акт, где было бы систематизировано количество документов.

Кроме того, мы выступили с инициативой разрешить формулировать новые требования к судовым документам только в Конвенции СОЛАС, сконцентрировав их в одном месте и радикально сократив их количество, и запретить это в любой другой конвенции, имеющей отношение к судну. По нашему мнению, можно 105 документов сократить до 50, а лучше до 25 (т. е. вернуться на 25 лет назад).

Это предложение было услышано. Ассамблея ИМО дала поручение Совету ИМО за два года найти решение проблемы. Доклад о результатах намечен на следующей ассамблее ИМО в 2019 г. Надеюсь, капитаны, как прежде, будут управлять судами, а не движением бумаг. 

Литература

1. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. текст, измененный Протоколом 1988 г. к ней, с поправками (СОЛАС-74) (с изменениями на 1 января 2016 г.) (редакция, действующая с 1 января 2017 г.) URL: <http://docs.cntd.ru/document/901765675>
2. Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс). URL: <http://docs.cntd.ru/document/420376046>
3. Международный кодекс постройки и оборудования судов, перевозящих сжиженные газы наливом (Кодекс МКГ) URL: <http://docs.cntd.ru/document/499003330>
4. Международная конвенция о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими 2004 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902152089>
5. Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901985669>
6. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 19.05.2017 г. № 191 «Об утверждении Правил государственной регистрации судов, прав на них и сделок с ними в морских портах и централизованного учета зарегистрированных судов». URL: <http://docs.cntd.ru/document/456075997>
7. Приказ Минтранса России от 15.03.2012 № 62 (ред. от 13.05.2015) «Об утверждении Положения о дипломировании членов экипажей морских судов». URL: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-mintransa-rossii-ot-15032012-n-62/>
8. Официальный сайт Минтранса России. URL: <https://www.mintrans.ru/press-center/news/8398>



Рис. 4. Срок выдачи квалификационного свидетельства моряка