

Практика порта Санкт-Петербург

1. Власть Капитана порта

Полагаем, что нет необходимости напоминать, что капитан порта должен обладать властными полномочиями в сфере, которую ему определил законодатель, с тем, чтоб эффективно осуществлять свои функции.

В соответствии с п.2 ст.74 Кодекса Торгового Мореплавания Российской Федерации (далее по тексту – КТМ РФ) Минтрансом РФ издан нормативный документ, утверждающий положение о капитане порта. Приказ Министерства транспорта РФ от 19.12.2006 №156 «Об утверждении положения о капитане морского порта» (далее по тексту – Положение).

Следует отметить, что ранее до декабря 2006 года действовало Положение о капитане морского порта, принятое в 1991 году в уже не существующем государстве – СССР.(Приложение 5 к Приказу Минморфлота СССР от 27 мая 1991 г. N 40)

Согласно новому Положению Капитан морского порта является должностным лицом, выполняющим функции по обеспечению безопасности мореплавания и порядка в морском порту, предусмотренные Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации и иными федеральными законами, и осуществляет их в пределах предоставленных полномочий. Капитан морского порта подчиняется непосредственно Федеральному агентству морского и речного транспорта и назначается на должность и освобождается от должности Федеральным агентством морского и речного транспорта по представлению Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Положение предусматривает, что Распоряжения капитана морского порта по относящимся к его полномочиям вопросам обеспечения безопасности мореплавания и порядка в морском порту обязательны для всех находящихся в морском порту судов, организаций и граждан. Из анализа приведенной нормы следует, что обязательными, например, для судовладельцев могут быть лишь те распоряжения капитана порта, которые, во-первых, приняты по вопросам в рамках полномочий капитана порта, и, во-вторых, эти распоряжения касаются вопросов обеспечения безопасности мореплавания и порядка в порту. Следовательно, если распоряжение не касается вопросов обеспечения безопасности мореплавания и порядка в порту, то для судовладельцев оно может быть и не обязательным? Так например, при издании капитаном порта распоряжения о необходимости в соответствии с «Обязательными постановлениями» обязательного буксирного обеспечения при выполнении швартовых операций у судовладельцев, очевидно, возникает ряд вопросов:

- а в пределах ли полномочий, определенных «Обязательными постановлениями» действовал капитан морского порта? Согласно «Обязательным постановлениям» государственный контроль за соблюдением законодательства по вопросам безопасности мореплавания, организации управления движением судов осуществляет морская администрация, а не капитан порта. С другой стороны, Капитан порта назначается на должность и подчиняется Федеральному агентству морского и речного транспорта, а не морской администрации. Об этой коллизии будет дополнительно отмечено ниже.

- а касается ли данное распоряжение вопроса обеспечения безопасности мореплавания и порядка в порту? Следует отметить, что даже в тех же «Обязательных постановлениях» указывается, что именно капитан судна определяет количество и мощность буксиров при выполнении тех или иных операций. Если капитан судна самостоятельно определяет количество и мощность буксиров исходя из характеристик своего судна и гидрометеорологических условий и особенностей причала, то буксиры можно и не использовать?! Является ли использование буксиров при швартовых операциях элементом порядка в порту?

- а вправе ли лоцман отказываться осуществлять проводку в порт, если капитан судна отказывается заказывать буксиры для швартовых операций? Этот вопрос кажется риторическим. Однако, практика работы в порту Санкт-Петербурга летом 2006 года однозначного ответа на него не давала.

2. Коллизия в нормативных документах, касающихся деятельности капитана порта

В Обязательных постановлениях Федерального государственного учреждения «Администрация морского порта Санкт-Петербург» 2006 года (далее по тексту - «Обязательные постановления») указываются те же функции, которые возложены на капитана морского порта согласно Положению о капитане морского порта и ст.76 КТМ РФ. В Положении о капитане морского порта, тем не менее, говорится, что руководитель администрации морского порта не вправе давать указания капитану морского порта по вопросам, отнесенным к компетенции капитана морского порта, или иным образом влиять на выполнение капитаном морского порта функций, отнесенных к его ведению.

Очевидно, что указанная коллизия должна разрешаться в пользу капитана морского порта как должностного лица, уполномоченного на осуществление таких функций Кодексом торгового мореплавания РФ 1999 года и изданным в соответствии с указанным кодексом Положением о капитане порта.

3. Проект закона о портах – миф или реальность

Не один уже год в Государственной Думе РФ предпринимаются попытки рассмотреть Федеральный закон «О портах». Очередной проект приближается к своему первому чтению. Однако, проблем, частично о которых упоминалось выше, проект не решает. Так например, к функциям администрации порта отнесено обеспечение безопасности мореплавания. Однако эта же функция возложена на капитана порта в соответствии со ст. 76 КТМ РФ. Следовательно, либо следует еще раз рассмотреть вопрос о возможности возложения функций капитана порта на портовые власти, а к последним отнести администрацию морского порта, и нормы о капитане порта вообще исключить из законодательства, либо сделать еще более жесткое разграничение функций и полномочий капитана порта и администрации, но без принятия нового закона.

Из проекта закона не ясен статус Обязательных постановлений. Четких норм об Обязательных постановлениях нет нигде в законодательстве. Как нормативно-правовой акт они должны издаваться (а не утверждаться) органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией (например, Минтрансом), регистрироваться в Минюсте и публиковаться. Только тогда не возникает проблем с их применением (об одной из них мы указывали выше).

В проекте говорится об обязанности заключения соглашений между владельцами инфраструктуры порта. Однако, это противоречит принципу свободы договора, который в частности предусматривает право каждого участника оборота решать заключать договор или нет.

В проекте говорится об услугах общего пользования, указывая, что только на основании решения органа исполнительной власти можно разрешить или запретить оказание услуг. Это не соответствует принципу свободного перемещения товаров, работ и услуг,

закрепленному в Конституции. Ограничения экономической деятельности возможны только в соответствии с законодательством о чрезвычайных ситуациях.

Одна из статей проекта закона допускает частную собственность на земельные участки под гидротехническими сооружениями. Однако это как раз то, что может быть опасно для безопасности мореплавания (например, частный владелец земли под маяком). На наш взгляд необходимо установить четкий перечень земельных участков на территории порта, которые исключены из оборота (например, земельные участки под навигационными сооружениями и т. д.), либо применить как минимум сервитут.

4. Транспортно-портовые проблемы в РФ – разные взгляды заинтересованных сторон.

Проблемы остались, считает государство - российские грузы уходят за рубеж, а отечественные морские суда – под «удобный» флаг. По мнению Президента, транспортно-портовых проблем в России три. Во-первых, порты затоварены, и грузы уходят в Финляндию, Прибалтику и на Украину. И способствует этому вторая проблема — российские порты и не развиваются, что, в свою очередь, вытекает из третьей проблемы – слишком высоко налоговое бремя.

Между тем, представляется, что в названных проблемах есть иные корни, которые не удалены.

Так например, в порту С.-Петербурга более года назад, прокуратурой была поставлена под сомнение законность договоров аренды причалов, заключенных между ФГУ «Росморпорт» и стивидорными компаниями. Прокуратура ссылаясь, в том числе, и на Постановление Правительства РФ от 30.06.1998 №685, согласно которому заключение договора аренды объектов федерального имущества осуществляется только на конкурсной основе. Вследствие действий ряда контрольных органов, включая прокуратуру, некоторые стивидорные компании опасались заключать договоры с грузовладельцами из-за угрозы потерять причалы. Проблема возникла из-за разногласий между Минтрансом, Росимуществом, Росморпортом, Контрольным управлением президента и прокуратурой и не решена до сих пор – вопрос является предметом ряда судебных разбирательств. В Постановлении Правительства РФ от 23.03.2006 №156 предпринята попытка снять ряд проблем в связи с арендой федерального имущества, а именно определено, что передача имущества в аренду лицу, являющемуся собственником недвижимого имущества, с которым передаваемое имущество неразрывно связано по своим техническим характеристикам, месту нахождения и назначению, может осуществляться не на конкурсной основе. Однако, согласно этому же постановлению определение стартового размера арендной платы должно осуществляться независимым оценщиком. Не ясно также, вся ли арендная плата должна поступать в бюджет или часть дохода должна направляться на поддержание в нормальном состоянии и развитие портового имущества.

Пример второй. ЛУКОЙЛу удалось реализовать проект собственного терминала в Высоцке. Порт был выстроен по графику, и буквально за несколько лет на пустынном берегу Финского залива появились железнодорожные эстакады, нефтебаза и два причала мощностью до 12 млн тонн в год. Фактически, потребности компании в экспорте нефтепродуктов по морю куда выше. Но пока больше мазута и газойля в Высоцк привезти невозможно. А все потому, что пропускная способность железной дороги мала, а строить новую трассу стоимостью более \$1,5 млрд за счет ЛУКОЙЛа невыгодно. Потому что нефтяники считают ничтожной вероятностью того, что железная дорога хотя бы частично вернет им инвестиции в виде скидки с грузового тарифа. Кстати, так думают не только нефтяники, но и угольщики, металлурги, химики, лесопромышленники. Им всем нужна дорога, но цена вопроса – миллиардов по 10 рублей с каждого заинтересованного лица — слишком велика даже для столь богатых экспортеров. Все, что до последнего времени

оставалось ЛУКОЙЛу — это играть на противоречиях и конкуренции между двумя монополиями: РЖД и «Транснефтепродуктом». Последний обещал построить дизелепровод в порт (что тоже не очень хорошо, так как качественное дизтопливо ЛУКОЙЛа будет смешиваться в трубе с менее качественным продуктом других компаний и падать в цене), и это может «сыграть на понижение» в споре с железной дорогой. Впрочем, «Транснефтепродукт» теперь объединяют с «Транснефтью», для которой придется искать уже совершенно другие аргументы. (по материалам сайта «Морской бюллетень»).

Проблема монополизма госкомпаний сдерживает развитие и другого порта — Усть-Луги. Для железнодорожников затратное строительство подъездных путей в Лужскую губу — проект не самый приоритетный, а грузовладельцы участвовать в нем не торопятся по вышеизложенным причинам. Если бы вместо железнодорожной монополии в России существовала реальная конкуренция между транспортными операторами, то участники рынка бились бы за каждую тонну грузов, ведь порт — это гарантия загрузки дороги, а значит выручка и прибыль. Построить дорогу можно на заемные средства, потом вернуть их с лихвой. Но у РЖД поле деятельности — одна шестая суши, и таких Усть-Луг у нее сотни. Строительству этого порта мешает и еще одна проблема. В конце 1990-х — начале 2000-х ряд экспортеров — угольщики, производители минудобрений, трейдеры нефтепродуктового рынка, лесопромышленники и другие — хотели строить причалы в Лужской губе. Они были готовы передать их государству с закреплением за собой права пользования — это как раз то, что сейчас называют «частно-государственным партнерством». Но потенциальные инвесторы, похоже, не получили из коридоров власти подтверждения того, что государство не будет накладывать какие-либо обременения на свои активы, пусть и построенные на частные деньги.

Получается, что компания «А» построила причал для себя в составе государственного порта, а завтра ей сказали, что государственные нужды велят отобрать у нее порт в пользу компании «Б». В итоге, через Лужскую губу не переваливается ни 35, ни 15, ни 10, ни сколько-нибудь меньше миллионов тонн. Одиннадцать терминалов порта по большей части так и остались на его схеме, зато совсем недалеко, по ту сторону эстонской границы, развивается порт Силламяэ. Именно про него глава Морской коллегии, первый вице-премьер Сергей Иванов на Госсовете сказал, что этот порт пользуется колоссальными налоговыми льготами.

Пример третий. Порт Петербурга экспортировал около 16 млн тонн нефтепродуктов в 2005 году. В 2006-м году не больше 12 млн тонн. «Вклад» в падение объемов «внёс» «Волготанкер», который поставил свой флот на прикол после того, как получил требование из налоговой инспекции с требованием доплатить в бюджет несколько миллиардов рублей. В итоге, речного флота нет, возить мазут по внутренним рекам и каналам некому, груз уходит в иностранные порты. Теперь еще и таможня решила, что танкеры-накопители, которые служат «плавающими нефтебазами» (их «заправляют» речные танкеры, а из накопителей мазут попадает в гигантские мощные перевозчики), нужно облагать НДС.

На последней морской коллегии президент много говорил о неэффективном госуправлении портами и чрезмерном налоговом давлении на них. Но, увы, по решению Морской коллегии флот «Волготанкера» мгновенно не «распакуешь», мазутом не загрузишь и на линии не поставишь. Нужно договариваться с нефтекомпаниями, арендовать накопители, решать вопросы пропуска через шлюзы, а эти вопросы необходимо решать за несколько месяцев до летней навигации. (По материалам сайта «Rosbalt.ru»)

Еще один пример:

В Кронштадте компанией «Моби Дик» был построен причал для обработки контейнеровозов. Компания вложила денежные средства в строительство подъездной дороги в инфраструктуру. Земля была предоставлена компании в аренду на длительный

срок. Компания Моби Дик планировала расширять свою деятельность, заключив договор аренды земельного участка с городским комитетом по управлению государственным имуществом, для строительства третьего причала. Однако, после проведения федеральной проверки, подан иск в суд на расторжение договора аренды; движение по подъездной дороге (эта дорога проходит по дамбе) автомобилями, перевозящими контейнеры, ограничивается; возведенный арендатором забор вокруг арендованного для строительства причала участка территории сносится.

5. Быть ли администрации морского рыбного порта

В конце 2006 года Минтранс РФ принял нормативный документ, анализируя который, можно сделать вывод о том, что в портах, где акватории рыбного порта и морского торгового порта соприкасаются, капитан морского рыбного порта будет подчиняться капитану морского порта. Такое «поглощение», на наш взгляд, позволит устранить существующие очевидные противоречия: так например, необходимость оформления прихода/отхода судна как в морском порту, так и в рыбном порту при перешвартовках судна в пределах одного порта Санкт-Петербург. На капитане рыбного порта, вероятно, будут оставлены функции по регистрации судов рыбопромыслового флота.