

Речной транспорт России — в правовом русле

Федор ШВАЛЕВ,

депутат Государственной Думы, председатель подкомитета по внутренним водным путям и гидротехническим сооружениям Комитета Госдумы по энергетике, транспорту и связи

Россия — великая страна великих рек. Протяженность этих внутренних водных путей превышает 100 тысяч км — это больше, чем общая длина железных дорог или автодорог с твердым покрытием. Речной транспорт сегодня — это отрасль, где трудится более 140 тысяч человек. Коммерческую деятельность на внутреннем водном транспорте осуществляют более 2100 хозяйствующих субъектов.

разделению правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных функций.

Если на общероссийском уровне созданы Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) и Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), то в речных бассейнах продолжают действовать государственные бассейновые управления внутренних водных путей и судоходства (ГБУВПиС) в ранге государственных учреждений.

Эти учреждения были уполномочены создавать нормы и правила, обязательные для исполнения всеми субъектами правоотношений на речном транспорте, они же контролируют соблюдение этих норм. В то же время ГБУВПиС являются получателями бюджетных средств и одновременно осуществляют хозяйственную деятельность по содержанию и развитию внутренних водных путей. То есть — в одном лице совмещают функции заказчика и подрядчика.

Таким образом, налицо очевидное нарушение основных положений административной реформы, устранить которое возможно, только внеся изменения в действующее законодательство.

Другой аспект необходимости реформ — это новые полномочия субъектов Российской Федерации в области создания условий для транспортного обслуживания населения и подведомственных организаций на их территориях. В данной связи возникает вопрос разделения внутренних водных путей на федеральные и региональные — аналогично автодорожной инфраструктуре. И это также требует подготовки соответствующих законопроектов.

Названные проблемы внутренних водных путей, связанные с излишней

Сегодня можно сказать, что за последние пять лет в основном создана нормативная правовая база для функционирования как транспортного комплекса в целом, так и внутреннего водного транспорта в частности.

Необходимо назвать важнейшие, базовые для водной отрасли документы институционального характера. Это, прежде всего, утвержденная Президентом РФ В.В. Путиным «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г.», в которой определена сущность национальной морской политики. И здесь отмечено высокое геополитическое значение внутренних водных путей России, обеспечивающих связь внутренних территорий страны с морями и Мировым океаном.

Безусловно, необходимо указать на утвержденные Правительством РФ документы: «Транспортная стратегия Российской Федерации до 2020 г.» и Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)». В составе последней приняты две подпрограммы: «Внутренний водный транспорт» и «Внутренние водные пути», содержащие основные целевые показатели и приоритетные направления развития речного транспорта.

С принятием Федерального закона «Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» (№24-ФЗ от 07.03.2001 г.) и распоряжения Правительства РФ об одобрении «Концепции развития внутреннего



водного транспорта Российской Федерации» (№909-р от 03.07.2003 г.), создана основа нормативной правовой базы функционирования этой отрасли.

Однако проводимая в стране административная реформа, а также совершенствование федеративных отношений, с принятием законов в сфере регулирования и разделения властных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, выдвигают задачу дальнейшего совершенствования законодательства в сфере внутреннего водного транспорта.

Так, требует решения приоритетный и срочный вопрос приведения положений Кодекса внутреннего водного транспорта в соответствие с требованиями административной реформы по

централизацией управленческих функций на федеральном уровне, утяжеляют нагрузку на государственный бюджет, ослабляют ответственность местных органов власти за состояние водных путей, создают условия для снижения уровня безопасности объектов транспортной инфраструктуры (особенно — высоконапорных гидротехнических сооружений, техническое состояние которых уже сегодня вызывает большую тревогу).

Необходимо признать, что Минтранс РФ и Федеральное агентство морского и речного транспорта уже два года обсуждают эту проблему. Росморречфлотом подготовлен проект Концепции реформирования управления внутренними водными путями. В ней определены принципы разделения водных путей на федеральные и региональные, уточнены функции бассейновых администраций водных путей, структура государственных эксплуатационных предприятий, состав имущества, принципы взаимодействия бассейновых администраций и хозяйствующих субъектов. Однако дальше концептуальных положений Минтранс и Росморречфлот в этом вопросе не продвинулись.

Отдельный вопрос — законодательное обеспечение условий конкурентоспособности российского флота на международном рынке транспортных услуг. Отечественные судоходные компании сегодня испытывают серьезные экономические и финансовые трудности в конкурентной борьбе.

Морской торговый флот под российским флагом ежегодно сокращается (с 9,5 млн. тонн дедвейта в 1995 г. до 2,6 млн. тонн дедвейта в 2004 г.), а в составе морского флота числится значительная часть судов «река-море» плавания. Уменьшаются и валютные поступления от работы флота (с 508,7 млн. долл. в 1995 г. до 200 млн. долл. в 2004 г.), соответственно сокращаются налоговые отчисления в бюджеты всех уровней, а также количество рабочих мест — как среди плавсостава, так и на береговых предприятиях.

Несмотря на то, что Правительство РФ проводит политику, направленную на снижение налогового бремени, одной из причин кризисного положения российских судоходных компаний является высокая доля налогов (включая сборы и пошлины) в стоимости транспортных услуг, особенно по сравнению с компаниями стран «удобного» флага, с которыми конкурирует флот России на мировом фрахтовом рынке. Это не позволяет отечественным судовладельцам получать необходимую прибыль

для воспроизводства основных фондов, в результате чего наш флот сокращается, уменьшая налоговые поступления в бюджет.

Из 211 судов, построенных для российских судовладельцев в 1992–2004 годах, более 90% имеют иностранный флаг. Для обеспечения возвратности своих вложений иностранные кредитные учреждения настаивают на регистрации новых судов в странах «удобного» флага, и российские судовладельцы вынуждены выполнять эти требования.

В то же время при регистрации в России судов, приобретенных за рубежом, отечественные судоходные компании сталкиваются с беспрецедентной практикой единовременной оплаты налоговых и таможенных сборов, которые достигают 24,5% от стоимости судна.

Для создания благоприятного инвестиционного климата в отрасли и для возврата российских судов под отечественный флаг требуется государственная поддержка. Учитывая недостаток бюджетного финансирования на данном этапе, государство может стимулировать процесс обновления флота косвенными методами, основанными на современных беззатратных решениях.

Одним из таких методов является создание Российского международного реестра судов. Проект соответствующего закона был внесен Правительством в Госдуму в июне 2005 года. При доработке этого законопроекта в ходе рассмотрения в Госдуме нам удалось распространить налоговые преференции, предусматриваемые этим законопроектом, на суда, не только занятые в международных перевозках, но и допущенные по решению Правительства к каботажным перевозкам, а также арендованные у нерезидентов.

20 декабря 2005 года этот законопроект подписан Президентом России (№ 168-ФЗ). Принятие данного закона позволит уменьшить налоговую нагрузку на судоходный бизнес, создаст стимулы для возврата российского флота из офшоров и сделает наши судоходные компании более конкурентоспособными. Мы рассчитываем, что в результате вырастет значение российских компаний на мировом фрахтовом рынке и повысится интенсивность использования внутренних водных путей России в сообщении «река-море» плавания.

Нельзя не сказать также о сфере безопасности транспорта. Правительством РФ внесен в Государственную Думу и принят в первом чтении законопроект «О транспортной безопасности». В нем

определены основные требования к владельцам инфраструктуры и к операторам транспортных средств по недопущению незаконного вмешательства в деятельность транспорта и предотвращению возможных угроз. Но, как видно из первого обсуждения, ко второму чтению проекта закона в него придется внести существенные поправки, над которыми сейчас и работают субъекты права законодательной инициативы.

В частности, серьезный анализ этого законопроекта дан в заключении Президента РФ. Предусмотренные статьей 1 проекта определения понятий представляются недостаточно проработанными. Так, понятие «объекты транспортной инфраструктуры» определяется разнородными в правовом отношении объектами (пути и вокзалы, объекты систем связи, навигации, метрополитен, автомобильные дороги и порты). И это — в то время как, согласно федеральным законам «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ст. 2), «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (ст. 1) и «О государственном регулировании развития авиации» (ст. 1), под инфраструктурой понимается технологический комплекс, включающий в себя различные составляющие конкретного вида транспорта.

Более того: отнесение к объектам транспортной инфраструктуры всех гидротехнических сооружений, перечень которых определен в ст. 3 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», представляется необоснованным — поскольку не все гидротехнические сооружения являются судоходными и, следовательно, могут быть отнесены к объектам транспортной инфраструктуры.

Приведенное в проекте определение понятия «транспортная безопасность» (состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства) вступает в противоречие с определениями безопасности транспортных средств, данными Воздушным кодексом РФ (ст. 83), федеральными законами «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ст. 2), «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 3) и «О безопасности дорожного движения» (ст. 2).

Требуем дополнительной проработки определение понятия «специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности». Согласно ему данные органи-



зации проводят отдельные виды работ по обеспечению транспортной безопасности, а в соответствии с ч. 2 ст. 5 проекта эти организации проводят оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (другие виды работ проектом не предусмотрены).

Необходимо также уточнить определение понятия «компетентный орган в области обеспечения транспортной безопасности». Оно предполагает наличие одного компетентного органа в данной области. Между тем, функции оказания государственных услуг в сфере различных видов транспорта осуществляют Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот, согласно пункту 13 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и соответствующим положениям о названных органах.

В заключении Президента делается также вывод, что отсутствие в проекте определения ключевого понятия «обеспечение транспортной безопасности» и одновременное отнесение отдельных полномочий в области обеспечения транспортной безопасности к полномочиям различного рода государственных органов и организаций (абзацы второй и четвертый ст. 1, ст. 4–10, 12 и 13 проекта) не отвечает статусу проекта как федерального закона прямого действия.

Следует подчеркнуть: в указанном законопроекте не отражены вопросы разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и граждан в части, касающейся обеспечения безопасности объектов транспортной инфраструктуры, кото-

рые (в соответствии со ст. 212 Гражданского кодекса РФ) могут относиться к частной, государственной, муниципальной и иной форме собственности. В связи с этим, следует дополнить проект нормами, разграничивающими полномочия федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и граждан в области транспортной безопасности.

Кроме того, отсутствие четкого юридического содержания ряда используемых в проекте терминов («акты незаконного вмешательства», «уровень безопасности», «транспортные средства») приведет к произвольному их толкованию.

В целом, по мнению Президента, законопроект «О транспортной безопасности» нуждается в доработке и приведении его в соответствие с законодательством РФ.

В вопросах безопасности особая роль отводится разработке технического регламента — проекта федерального закона «О безопасности речного транспорта и связанной с ним инфраструктуры». Значение этого закона для отрасли трудно переоценить: он должен определить требования к безопасной эксплуатации внутренних водных путей, а также судов, портовых сооружений и всех других компонентов речного транспорта. Этот закон призван поставить заслон недобросовестным судовладельцам, которые, нарушая стандарты безопасности в целях снижения расходов, несут угрозу для жизни и здоровья людей и создают риски утраты имущества.

В соответствии с Программой, утвержденной Правительством в конце 2004 года, этот регламент должен быть

разработан к середине 2006 года. Пока что определена только концепция и структура законопроекта, а к содержательной части исполнители только приступили. Учитывая масштабность и сложность разработки данного законопроекта, считаю, что Правительству необходимо уделять этой работе больше внимания.

Вопросы законодательного обеспечения речного транспорта были подробно рассмотрены на «круглом столе», прошедшем в апреле минувшего года в Госдуме по теме «Повышение эффективности использования внутренних водных путей и гидротехнических сооружений Российской Федерации». Принципиальные вопросы этих рекомендаций получили отражение и развитие в материалах к заседанию Морской коллегии при Правительстве РФ по вопросу «Национальная политика в области внутренних водных путей», которое в октябре 2005 года провел председатель Правительства М.Е.Фрадков с участием ключевых министерств и ведомств. В частности, Минэкономразвития, Минфину и Минтрансу поручено уже в I квартале 2006 года представить в Правительство предложения по внесению изменений в Налоговый кодекс в части:

- освобождения от налогообложения в отношении земельных участков, занятых искусственно созданными внутренними водными путями, речными портами, причалами, пристанями, гидротехническими сооружениями и другими объектами внутреннего водного транспорта;
- снижения налога на имущество с длительным сроком эксплуатации и высокой фондоемкостью для организаций речного транспорта;
- освобождения от уплаты транспортного налога с судов технического флота, осуществляющего обслуживание внутренних водных путей и судоводных гидротехнических сооружений;
- установления нулевой ставки НДС и пошлин на судовое комплектующее оборудование, аналоги которого не изготавливают российские предприятия.

Подытоживая тему разговора, необходимо отметить: в сфере законодательного обеспечения внутреннего водного транспорта сделано многое, но еще предстоит большая работа по достижению баланса интересов государства, бизнеса и потребителей транспортных услуг — с тем, чтобы речной транспорт России двигался по правому руслу.