

Расширение деятельности России в рамках Международной морской организации¹

В. Я. ВАСИЛЬЕВ, зам. генерального директора ЗАО «Центральный научно-исследовательский институт морского флота» по научной работе, руководитель направления «Безопасность мореплавания и морское право»



Наша страна является членом Международной морской организации (ИМО) с 1959 г. Несомненным достижением России следует признать тот факт, что на сегодняшний день она является стороной большинства действующих под эгидой ИМО конвенций, ратифицировавшей их либо присоединившейся к ним. Ослабевшее после распада СССР влияние России в ИМО постепенно возрастает, и работа в этом направлении должна продолжаться, поскольку активное участие государства в деятельности данной организации означает усиление его международных позиций.

Международная морская организация является специализированным учреждением в системе ООН в области безопасности на море и защиты морской среды.

В феврале 1948 г. конференция ООН по морскому праву приняла Конвенцию о Международной морской консультативной организации (ИМКО), которая была преобразована в 1982 г. в Международную морскую организацию (ИМО). Конвенция вступила в силу 17 марта 1958 г. В январе 1959 г. состоялась 1-я сессия ассамблеи, и с этого момента наша страна (СССР, а затем — Россия) участвует в работе ИМО.

Цели, задачи, функции

Согласно Конвенции о Международной морской организации, она создана для обеспечения функционирования механизма сотрудничества правительств в области государственного регулирования и практики в технических вопросах любого рода, затрагивающих международное торговое судоходство; для поощрения и содействия принятию практически возможных и максимально достижимых норм в вопросах, касающихся безопасности на море, эффективности судоходства; для предотвращения загрязнения моря с судов и

борьбы с ним; для рассмотрения соответствующих административных и правовых вопросов. Организация должна поощрять устранение дискриминационных мер и излишних правительственных ограничений, затрагивающих международное торговое судоходство, с тем чтобы мировая торговля могла без дискриминации пользоваться его услугами. Кроме того, в обязанности ИМО входит обеспечивать рассмотрение вопросов, касающихся несправедливых ограничений судоходства, вопросов мореплавания и воздействия на морскую среду, которые могут быть переданы ей любым органом или специализированным учреждением ООН. Также ИМО обеспечивает обмен информацией между правительствами по вопросам, находящимся на ее рассмотрении (ст. 1 Конвенции).

В настоящее время членами ИМО являются около 170 государств. В ее работе в качестве наблюдателей принимают участие около 40 межправительственных и более 60 неправительственных международных организаций, включая региональные соглашения о контроле судов государством порта.

Организация состоит из ассамблеи, совета, комитета по безопасности на море, юридического комитета, комитета по защите морской среды, комитета

по техническому сотрудничеству и таких вспомогательных органов, какие организация может в любое время считать необходимыми, а также секретариата (ст. 11).

По своему статусу и функциям ИМО является технической организацией, и ее основная задача состоит в разработке стандартов² для обеспечения безопасности мореплавания, охраны на море и защиты морской среды от загрязнения с судов, а также в создании механизмов внедрения и исполнения этих международных стандартов. Разработанные стандарты оформляются в виде носящих обязательный или рекомендательный характер международных конвенций, протоколов к конвенциям, кодексов и резолюций ответственных органов ИМО, а также руководств, наставлений и иных рекомендательных актов.

На сегодняшний день под эгидой ИМО принято около 50 международных конвенций и протоколов к ним, более 15 кодексов, носящих обязательный характер, свыше 20 кодексов и наставлений рекомендательного характера и более 3 тыс. рекомендаций в виде резолюций и циркулярных писем.

В нынешнем веке цели ИМО формулируются преимущественно в двух областях: кадровые вопросы и выполнение требований обязательных инструментов ИМО, с особым акцентом на Международный кодекс по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения (МКУБ), Международный кодекс по охране судов и портовых средств (Кодекс ОСПС) и Конвенцию о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты (ПДМНВ).

Официальный девиз ИМО — «безопасное, защищенное и эффективное судоходство в условиях чистых океанов».

Важность кадровых вопросов подчеркивается той ролью, которую полу-

¹ Публикуется в сокращении. Автор выражает глубокую благодарность В. Е. Семенову за ценные замечания и помощь.

² Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. предписывает государствам непосредственно или через компетентные международные организации содействовать установлению общепринятых руководящих принципов, критериев и стандартов в области морских технологий (ст. 271).

чила ИМО по Конвенции ПДМНВ, а значимость выполнения требований МКУБ вытекает из намерений ИМО повысить ответственность государства флага за выполнение требований ИМО судами под его флагом. Однако действительными объективными критериями «добросовестности» и «недобросовестности» администраций¹ служат аварийность флота (где главными факторами считаются полная конструктивная утеря (гибель) судна и человеческие жертвы) и число случаев задержаний судов.

Принцип обязательности

Ключевые вопросы международного мореплавания охвачены положениями международного права, имеющими обязательный характер. В большинство документов ИМО заложен специфичный с точки зрения международного права подход — обязательность международного соглашения для всех, даже для тех государств, которые не являются участниками инструмента. В области мореплавания сложилась международная правовая система, где выполнение ряда глобальных соглашений или следование некоторым устоявшимся нормам является де-факто обязательным для всех государств флага. Принуждение к исполнению осуществляется с помощью механизма государственного портового контроля всех судов, независимо от флага, а также путем применения к судам, не выполняющим международные обязательства, реальных мер, которые впервые упомянуты в Протоколе 1978 г. к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС) и известны как «лишение режима благоприятствования». Этот механизм реализован через региональные международные соглашения контроля судов государством порта.

Если государство не является участником того или иного инструмента ИМО, судно под его флагом лишается преимуществ, не будучи освобожденным от требований инструмента. В результате важнейшие конвенции ИМО, основанные на вышеуказанном принципе, имеют число участников, суммарный тоннаж торгового флота которых составляет более 95 % общемирового.

Компетенция ИМО постоянно расширяется, и количество принимаемых решений растет. Практически все ре-



Здание Международной морской организации, Лондон. Фото автора

шения и рекомендации, оформленные в виде резолюций и циркулярных писем, получают статус обязательных для выполнения правовых актов, что придает особую важность участию государств в обсуждении и принятии согласованных решений.

Традиция обязательности решений, вырабатываемых в ИМО, обусловила вынесение на обсуждение в ИМО вопросов, которые прежде решались в других организациях, таких как Международная организация труда, Международный союз электросвязи и др.

Значение принимаемых в ИМО решений постоянно возрастает еще и потому, что начиная с 1970-х годов в конвенции закладывается ускоренная и упрощенная процедура принятия поправок к ним. Поскольку значительные усилия организации направлены на разработку поправок, улучшений, дополнений и толкований, возник лавинообразный процесс роста новых требований, что иногда кардинально меняет исходный текст корректируемого акта.

В условиях, когда подавляющее большинство имеющих флот стран обязалось выполнять требования конвенций и других инструментов ИМО, флоты всех 170 государств не должны существенно различаться по аварийности, что не подтверждается на практике из-за разной степени эффективности правовых систем.

Для помощи странам в выявлении проблем, связанных с выполнением требований, ИМО создала подкомитет

по выполнению требований государством флага, который уже разработал ряд руководств и механизмов контроля для администраций.

Разработанные в ИМО нормы и правила обращены к администрациям и правительствам, но исполнителями большинства требований являются судовладельцы, операторы судов и сами мореплаватели. Судовладельцы зачастую экономят на выполнении обязательных требований, техническом обслуживании судов, организации службы, численности и квалификации экипажей судов. Принятие же всех необходимых шагов для обеспечения надлежащего соблюдения правил, согласно статье 94 Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву, является обязанностью государств флага.

К концу 1980-х годов в ИМО возросла озабоченность низким уровнем безопасности судоходства и проблемой предотвращения загрязнения моря с судов. В связи с этим в 1993 г. был принят МКУБ, которому с 1998 г. придан статус обязательного сначала для некоторых типов судов, а затем — для всех типов. Кодекс требует создания и соблюдения системы организационных мер, касающихся управления безопасностью судоходной компании и на судах.

Система контроля

В ИМО неоднократно отмечалось, что невыполнение судами положений обязательных инструментов происходит по той причине, что контроль администрациями судов своего флага оказывается недостаточным. Усиление контроля выполнения требований через контроль судов государством порта дало значительный результат. Пода-

¹ Под администрацией в вопросах, связанных с деятельностью ИМО, принято понимать правительство государства флага судна. Отдельные функции администраций могут выполнять назначенные правительствами организации, при этом контроль исполнения требований инструментов ИМО в практике мирового судоходства традиционно может передаваться органам, известным как «признанные организации».

вляющее большинство членов организации признают, что этот результат может быть улучшен за счет дальнейшего развития системы контроля государством порта судов государства флага. Появилась система добровольной самооценки государства — членами ИМО выполнения требований организации, затем — добровольной проверки, которой подвергаются государства — члены ИМО¹. Эта система вскоре станет обязательной (принят план подготовки к институционализации схемы), а ИМО приобретет право деления администраций флагов на «белые», «серые» и «черные».

Новые стандарты обучения

В ближайшее время должна быть проведена большая работа по изменению стандартов обучения ИМО. Это связано с результатами конференции, состоявшейся в июне 2010 г. в Маниле по решению рабочих органов ИМО, 26-й сессии ассамблеи ИМО и по согласованию с Международной организацией труда (МОТ).

В ходе работы конференции был принят ряд поправок к Конвенции ПДМНВ и Кодексу ПДМНВ (фактически можно говорить о новом тексте кодекса), а также ряд резолюций, самые важные из которых касались следующих вопросов:

- положения переходного периода и их скорейшее применение;
- проверка профессиональных дипломов и подтверждений;
- стандарты подготовки, дипломирования и состав экипажей судов;
- пересмотр существующих типовых курсов подготовки персонала, опубликованных Международной морской организацией, и разработка новых типовых курсов;
- поощрение технического сотрудничества;
- меры по обеспечению компетентности капитанов и командного состава судов, эксплуатирующихся в полярных водах;
- поощрение участия женщин в морской отрасли;
- будущие поправки и пересмотр Конвенции и Кодекса ПДМНВ;
- содействие Международной организации труда и др.

Обновленные конвенция и кодекс вступают в силу 1 января 2012 г., причем до 1 января 2017 г. установлен переходный период, дающий возможность ограниченного использования старых дипломов. Измененный текст конвенции и кодекса ПДМНВ переведен и издан ЦНИИМФом в двуязычном варианте в конце 2010 г.²

Одним из итогов работы конференции стало изменение понятийного аппарата ИМО: вместо термина «надлежащий диплом» и его определения появилось два новых: «профессиональный диплом» и «документ специалиста». Второй документ, в отличие от первого, ниже статусом, потому что выдается рядовому составу экипажа, и его наличие (помимо профессионального диплома) требуется у капитана и командного состава в определенных обстоятельствах.

Кроме того, введен обширный перечень дополнительных требований по современным технологиям, например подготовке электронных картографических навигационных и информационных систем ЭКНИС.

Россия в ИМО

Международные требования, принятые в рамках ИМО, контролируются государствами порта. В мире под эгидой ИМО создано 9 региональных меморандумов о государственном портовом контроле. Россия является участником трех из них: Парижского, Токийского и Черноморского. С 1997 г. Россия, как государство флага, находилась в черных списках Парижского и Токийского меморандумов (занесение в данный список осуществляется исходя из относительного количества судов, на которых обнаружены серьезные недостатки). В 2002 г. Россия вышла из черного списка Парижского меморандума, а в 2004 г. — из черного списка Токийского меморандума.

В соответствии с поручением Правительства России Министерство транспорта является уполномоченным органом (выполняет функции администрации) по взаимодействию с ИМО. Под руководством Минтранса и во взаимодействии с МИД РФ при ИМО создано представительство России, являющееся государственным органом внешних

сношений Российской Федерации³. Представители Минтранса России возглавляют российские делегации на сессиях ассамблеи, совета и комитетов, участвуют в работе технических органов ИМО. Россияне занимали и занимают в ИМО высокие выборные должности (например, И. М. Пономарев избирался председателем комитета по безопасности на море). Департамент государственной политики в области морского и речного транспорта Минтранса России координирует работу различных ведомств и организаций России в отношении ИМО.

Требования международных инструментов обязательного характера, относящиеся к техническим аспектам обеспечения безопасности и предотвращения загрязнения, вносятся в правила Российского морского регистра судоходства. Российские суда, заходящие в российские порты, инспектируются службами капитанов портов⁴, в том числе и на предмет выполнения международных обязательств.

В России внедрены и выполняются основные международные конвенции в области торгового мореплавания, такие как СОЛАС, Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ), Международная конвенция о грузовой марке (КГМ), ПДМНВ, Международные правила предупреждения столкновения судов (МППСС) и др.

Работа по присоединению к документам ИМО постоянно продолжается. Так, например, 24 марта 2011 г. принято Постановление Правительства РФ № 203 «О присоединении Российской Федерации к Протоколу 1997 г. об изменении Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., измененной Протоколом 1978 г. к ней». С одной стороны, это присоединение дает возможность проведения контроля судов независимо от их флага в российских портах, что позволит снизить загрязнение атмосферы вредными веществами, выделяемыми при работе судовых дизелей. С другой стороны, российские суда, имеющие международное свидетельство о предотвращении загрязнения атмосферы, будут освобождены от усиленной проверки в иностранных портах.

Подготовка кадров морских специальностей в нашей стране ведется в полном соответствии с международными требованиями. Россия включена в так называемый белый список, формируемый ИМО в отношении подготовки и дипломирования моряков.

¹ Российская Федерация успешно прошла добровольную проверку в 2009 г.

² ЗАО «ЦНИИМФ» впервые издало Конвенцию и Кодекс ПДМНВ в 2002 г., впоследствии, в 2002–2010 гг., было издано шесть бюллетеней поправок.

³ Деятельность представительства, согласно Указу Президента РФ от 02.05.2006 г. № 448, определяется положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 02.06.2006 г. № 348.

⁴ Согласно ст. 76 Кодекса торгового мореплавания РФ, капитан порта выполняет функции по контролю за соблюдением международных договоров Российской Федерации, относящихся к торговому мореплаванию.



Усилить влияние

Снизившееся в первые годы после распада СССР влияние России в ИМО стало в настоящее время вновь возрастать за счет увеличения грузооборота российских портов, а также благодаря работе российских делегаций на сессиях рабочих органов организации. О признании роли России свидетельствует избрание ее в совет ИМО¹ по пункту а) ст. 17 Конвенции об ИМО, т. е. в числе 10 стран, являющихся основными потребителями услуг торгового мореплавания.

Необходимо отметить, что зачастую в ходе рассмотрения вопросов в ИМО у государства возникает возможность оказывать политическое давление на различные страны, а также лоббировать собственные экономические интересы. В связи с этим участие делегаций Российской Федерации в работе комитетов и подкомитетов ИМО приобретает особое значение, позволяя проводить политику противодействия давлению других стран и усиления позиции нашей страны в мире.

Вместе с тем необходимо отметить, что в последние годы существенно сократилось государственное финансирование разработок по вопросам, связанным с деятельностью ИМО. Это является одной из причин того, что вклад России в разработку важнейших международных проблем снизился до уровня, неприемлемого для ведущей морской державы. Число представляемых в ИМО предложений со стороны России очень невелико и должно быть увеличено, причем за счет концептуальных идей.

В других морских государствах (даже небольших) ведутся интенсивные научные исследования по вопросам, которые рассматриваются в рабочих органах ИМО. На заседания комитетов и подкомитетов государства представляют качественные, хорошо продуманные проекты, зачастую выполненные по контрактам, признанным экспертными организациями других стран. Над ними работают целые институты и научные центры.

В целях надлежащей и своевременной координации работы органов исполнительной власти по вопросам, касающимся деятельности ИМО, целесообразно создать, а точнее возродить, межведомственную комиссию по делам ИМО. Такая комиссия действовала до административной реформы.

Среди прочего комиссии следует поручить организацию экспертного совета для рассмотрения документов, представленных в ИМО странами — участниками этой организации, а также документов, подготовленных в России для представления в ИМО. Экспертный совет может быть создан с участием существующих структур (таких как научно-технический совет Российского морского регистра судоходства, различные советы и другие органы экспертных и научных организаций). Такой подход не потребует дополнительного финансирования со стороны Минтранса России, так как речь идет о привлечении к работе Минтранса уже существующих организаций со сложившейся структурой, практикой работы и, что

очень важно, имеющих в штате экспертов с многолетним опытом работы в ИМО.

Учитывая специфику работы ИМО, определить структуру и функции межведомственной комиссии, а также сформировать ее секретариат мог бы департамент государственной политики в области морского и речного транспорта Минтранса России.

Необходимо поддерживать сложившуюся со времен СССР систему своевременной публикации в двуязычном варианте (на русском и английском языках) большинства инструментов ИМО и поправок к ним. Секция переводов на русский самой организации имеет весьма ограниченные возможности и малый штат. Эту работу в течение последних 40 лет выполняет ЦНИИМФ, ранее (в советский период) она осуществлялась в рамках государственного задания, а сейчас — в рамках собственной деятельности института.

Важнейшим аспектом является обеспечение постоянного финансирования работ по подготовке научных обоснований при определении позиции российских делегаций на заседаниях рабочих органов ИМО.

Переоценивать успех и успокаиваться на достигнутом нельзя. Следует продолжать активную деятельность по внедрению обязательных инструментов ИМО в российское законодательство и практику. Эту работу можно осуществлять в рамках предлагаемой межведомственной комиссии по делам ИМО, а также путем создания специальных рабочих групп.

Для обмена опытом и доведения особенностей существующих и новых требований, принятых в рамках ИМО, до судовладельцев, капитанов портов, инспекторов государственного портового контроля, учебных заведений, других заинтересованных организаций и лиц Минтрансу России целесообразно организовать (возможно, путем поручения уполномоченной организации) проведение от лица администрации периодических семинаров по вопросам деятельности ИМО и применения инструментов ИМО в России и за рубежом.

Для обеспечения финансовой поддержки мер чрезвычайного характера следует создать резервный фонд безопасности мореплавания и защиты окружающей среды, средства которого можно было бы использовать для решения неотложных проблем, прямо влияющих на безопасность мореплавания и

¹ Совет организации состоит из 40 членов, представляющих страны, из которых а) первые 10 наиболее заинтересованы в международном морском судоходстве; б) 10 членов наиболее заинтересованы в международной морской торговле. Избираемые по пункту с) страны должны быть заинтересованы в морском судоходстве, их представительство обеспечивает им полный географический охват.

связанных с выполнением международных конвенций в области торгового мореплавания.

Если разработанные в ИМО требования выполняются только одной страной или даже большинством стран, в эпоху глобализации этого недостаточно. Из практики ИМО известно множество случаев, когда авария единственного судна, не выполнившего требования ИМО, приводила к введению новых региональных или международных требований более высокого уровня, затрагивающих экономическую сторону всей индустрии международного морского судоходства. Поскольку ИМО обоснованно критиковали за то, что зачастую конвенции и правила создавались после серьезных аварий или бедствий (как после аварий судов «Торри Каньон», «Эрика» и др.), организация приняла ряд действенных мер по оптимизации своей работы. В настоящее время утверждаются шестилетние планы (сейчас действует план на период 2010–2015 гг., принятый на 26-й ассамблее, резолюция А.1011(26)). Кроме того, принимается стратегический план, планы действий высокого уровня,

устанавливаются целевые индикаторы. Успех работы по этим планам зависит, как и все в ИМО, от результатов деятельности каждого государства — члена организации и от всех вместе. В Российской Федерации ответственным органам также следует ввести аналогичные планы по работе в области деятельности ИМО.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ковалев А. А. Современное международное морское право и практика его применения. — М.: Научная книга, 2003. (Глава XVI. Международные морские организации.)
2. Международная конвенция о грузовой марке 1966 года, измененная протоколом 1988 года к ней. — 2-е изд. — СПб.: ЦНИИМФ, 2007.
3. Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г. с учетом Манильских поправок. — СПб.: ЦНИИМФ, 2010.
4. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. Текст, измененный Протоколом 1988 г. к ней с поправками. — СПб.: ЦНИИМФ, 2010.
5. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов. Кн. I и II. — СПб.: ЦНИИМФ, 2008. (Новое издание запланировано на 2012 г.)

6. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов. Кн. III. — СПб.: ЦНИИМФ, 2009.
7. Международные правила предупреждения столкновения судов в море 1972 года с поправками. — СПб.: ЦНИИМФ, 2010.
8. Международный кодекс по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения (Международный кодекс по управлению безопасностью), резолюция А.741(18) с поправками и Руководство по внедрению МКУБ администрациями, резолюция А.1022(26). — СПб.: ЦНИИМФ, 2010.
9. Обзоры законодательных и нормативных актов для работников морского и речного флота / Под общ. ред. В. Я. Васильева. — Вып. 1–31. — СПб.: ООО «Морсар», 2006–2011.
10. Сборники № 1–41 резолюций ИМО. — СПб.: ЦНИИМФ, 1993–2011.
11. International Maritime Organisation. Basic documents. Volume One. — London: IMO, 2010.
12. www.imo.org
13. www.kodeks.ru
14. www.un.org.

ТРАНСПОРТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ЖУРНАЛ
О НАУКЕ,
ЭКОНОМИКЕ,
ПРАКТИКЕ



www.rostransport.com

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ ИЗДАНИЯ:

- ◆ способствовать объединению всех направлений транспортного комплекса России;
- ◆ детально освещать проблемы развития транспортной системы России;
- ◆ продвигать достижения отечественной науки в транспортном комплексе России.

Тел./факс: (812) 310-40-97
190031, Санкт-Петербург, Московский пр., д.9
E-mail: transportrf@mail.ru, rt@rostransport.com