

Проблемы нормативно-правового обеспечения портового и гидротехнического строительства

Э.А. Гагарский
д.т.н., профессор

С.Г. Козлов
к.т.н.

Рассмотрены проблемы нормативного и правового обеспечения проектирования и строительства морских портов, а также припортовых гидротехнических сооружений. Проанализировано существующее положения с нормативным обеспечением и даны предложения по направлениям его дальнейшего совершенствования

Российские морские порты активно развиваются [1, 2]. В 2016 году общий объем перевозок российских грузов через морские порты России и сопредельных государств составил 769,1 млн т, что на 4,0 % больше, чем за 2015 год. При этом объем перевалки грузов через морские порты России за 2016 год увеличился значительно – на 6,7 % и составил 722,0 млн т. [3, 4]. В целом же за десятилетие объем перевалки грузов в портах РФ во всех сообщениях увеличился более чем в 1,7 раз [5].

Опережающее развитие приобретают транспортно-технологические системы перевозок грузов [6, 7]. Ведущую роль играют контейнерные перевозки грузов через морские порты России [8, 9]. По сравнению с 2005 г. объем контейнерных перевозок через отечественные порты возрос в 2,3 раза и достиг 24,48 млн. т в 2016 году. В то же время отставание в области нормативно-правового обеспече-

ния как перевозок через морские порты, так и портового строительства сдерживают внедрение прогрессивных технологий [10, 11]. По степени внедрения прогрессивных технологий перевалки внешнеторговых грузопотоков через порты Россия значительно отстает от передовых стран Запада [12, 13]. При этом российские экспортеры несут дополнительные издержки при экспорте продукции [14, 15]. Что определяет необходимость совершенствования нормативно-правовой базы в области развития перевозок транспортно-технологическими системами [16, 17].

Не в полной мере нормативное обеспечение в транспортной отрасли охватывает такие аспекты как создание “сухих портов” [18, 19]. Существуют проблемы в правовой области привлечения частных инвестиций при проектировании и строительстве новых объектов и портовых сооружений на необорудованном побережье и на морском шельфе [20, 21]. Особенно, пока новые портовые

терминалы еще не получили официального статуса “морского порта” в соответствии с действующим транспортным законодательством [22, 23].

В значительной мере рост объемов перевалки грузов через морские порты связан с вводом новых мощностей перегрузочных комплексов, а также модернизацией существующих. Это обуславливает значительные объемы портового строительства. В то же время существуют реальные проблемы в сфере нормативно-правового обеспечения этого вида деятельности.

В декабре 2002 г. появился на свет Федеральный закон N 184-ФЗ «О техническом регулировании» вызвавший множество споров, которые, впрочем, не утихают и до настоящего времени. Позже вышли ряд изменений и дополнений к данному Закону, Постановлений Правительства РФ разъясняющих и дополняющих данный ФЗ. В частности, постановление, определяющее

правила разработки сводов правил – постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 г. № 858 «О порядке разработки и утверждения сводов правил».

Казалось бы, Государственные органы, и в том числе Минтранс, должны были в кратчайшие сроки направить все свои усилия на выполнение Федерального закона. Фактически же только по истечении 8 лет, 12 августа 2010 г., вышло Постановление Правительства Российской Федерации № 620 «Технический регламент о безопасности объектов морского транспорта», которое должно было регламентировать главные вопросы в сфере нормативной базы проектирования объектов морского транспорта. К сожалению, вышедший Регламент не решает большинства вопросов касающихся проектирования строительства и эксплуатации основных объектов инфраструктуры порта, поэтому с момента выхода данного Постановления Правительства возникают постоянные вопросы о необходимости в дополнение к нему разработки и издания новых норм и правил учитывающих прошедшие за четверть века изменения в портостроении.

Институтом «Союзморниипроект» в конце 1980-х начале 1990-х годов были разработаны ведомственные руководящие документы (РД) утвержденные Министерством морского флота, а с начала 1990-х гг. Департаментом госполитики морского и речного транспорта Минтранса России. Данные нормативные документы регламентируют проектирование, строительство и эксплуатацию объектов морского транспорта.

В числе их наиболее часто используются и в настоящее время следующие:

Нормы технологического проектирования морских портов (РД 31.3.05-97);

Руководство по технологическому проектированию морских портов РД 31.3.01.01-93;

Нормы проектирования морских каналов РД 31.31.47-88;

Руководство по оперативному определению проходной осадки судов на подходных каналах к морским портам (РД 31.63.01-83);

Руководство по назначению объявленной осадки судов в морских портах (РД 31.63.02-83).

В сложившихся условиях с объявлением ряда портов расположенных на реках морскими портами возникла необходимость использования Норм технологического проектирования портов для внутренних водных путей, введенных в действие указанием заместителя министра транспорта Российской Федерации от 26.03. 2002 г. № НС-26-565, которые, естественно, имеют свою специфику проектирования гидротехнических сооружений в портах с морским режимом судоходства.

Требования этих норм, несмотря на почти 25-ти летний срок со дня их разработки, и до настоящего времени являются обязательными при проектировании объектов инфраструктуры морского порта.

Хотя за прошедшие десятилетия произошли серьезные изменения в технических характеристиках судов, появилось более совершенное портовое оборудование, новые материалы и технологии. Данные изменения требуют, соответственно и корректировки нормативной базы.

Так, в 2007 году институтом «Союзморниипроект» совместно с ООО «Трансморниипроект», ОАО «СКПТБ «Стапель» и ЗАО «ЦНИИМФ» по заданию ФГУП «Росморпорт» была выполнена НИР «Рекомендации по проектированию каналов фарватеров и зон маневрирования» на основе которой, предполагалось разработать стандарт организации ФГУП «Росморпорт» с одноименным названием [24,25]. Но данная тема не получила логического завершения. Было принято решение, что статус стандарта организации для данного документа не соответствует его значимости, так как требования документа должны распространяться на все структуры Минтранса и других ведомств имеющих свой флот и морские портовые сооружения.

Спустя несколько лет тем же ФГУП «Росморпорт» была предпринята очередная попытка обновления нормативной базы портостроения в результате чего в 2013 году были начаты работы по созданию проектов трех сводов правил (СП): «Нормы проектирования каналов фарватеров

и зон маневрирования», «Нормы технологического проектирования морских портов» и «Техническая эксплуатация морских портовых сооружений и акваторий». Данные своды правил были разработаны в 2014 – 2015 гг.

Выполненные, в частности, расчеты экономической эффективности от внедрения СП «Нормы проектирования каналов фарватеров и зон маневрирования» только по 17 портам РФ показали сокращение объемов дноуглубительных работ на сотни миллионов рублей.

В процессе согласования первого из разработанных СП выяснилось, что ФГУП «Росморпорт» в соответствии со своим уставом не имеет права разрабатывать нормативные документы формата Свода правил. ГОСТы может, а вот СП – нет. В соответствии с Законодательством правом разработки и утверждения СП наделен непосредственно Минтранс.

В результате определенных усилий разработчиков 2015 году первый из СП «Нормы проектирования каналов фарватеров и зон маневрирования» прошел необходимые Постановлением правительства РФ процедуры согласования, общественные обсуждения и поступил в Минтранс на утверждение и передачу в «Росстандарт» для опубликования.

Однако по прошествии двух лет документ так и не утвержден.

В сентябре 2016 года в Новороссийске прошла очередная научно-техническая конференция «Портовые гидротехнические сооружения: нормативно-правовое регулирование эксплуатации и перспективы развития».

На конференции уже в который раз ряд докладчиков отмечали, что Минтранс не выполняет требования федерального закона о техническом регулировании и не занимается переработкой устаревших норм и правил. В результате чего на данный момент в отрасли отсутствует утвержденная установленным порядком нормативная база.

В решении конференции было предложено, что для утверждения содержащейся в регламенте «О безопасности объектов морского транспорта» системы безопасности сооружений морских портов, просить Министерство транспор-

та РФ принять первоочередные меры и в частности утвердить разработанные ФГУП «Росморпорт» своды правил, необходимые для применения и исполнения технического регламента «о безопасности объектов морского транспорта» и далее следует список из перечисленных выше разработанных проектов СП.

Парадоксальная ситуация нашего действующего законодательства при которой орган исполнительной власти в области транспорта отвечающий за совершенствование нормативной базы игнорирует действующие в стране законы, мнение научной и эксплуатирующей гидротехнические сооружения общественности. При этом совершенно бездействующая, по данному вопросу, государственная структура не несет, ни какой за это ответственности.

В феврале текущего года прошел необходимые согласования и общественные обсуждения следующий из СП «Нормы технологического проектирования морских портов». Ждет ли его судьба предыдущего СП и он будет пылиться в столах чиновников, либо же все-таки здравый смысл возьмет верх и долгожданный проектировщиками документ будет введен в действие.

Судьба последнего из разрабатываемых документов СП «Техническая эксплуатация объектов морского транспорта» еще более туманна. В Минстрое подготовлен и представлен на обсуждение проект СП «Сооружения портовые. Правила эксплуатации», представляющий собой актуализацию действующего в настоящее время РД 31.35.10-86 «Правила технической эксплуатации портовых сооружений и акваторий» причем выполненную на достаточно низком профессиональном уровне, о чем свидетельствуют отзывы, на проект данного документа представленные в ходе обсуждения. Казалось бы, какое отношение Минстрой имеет к эксплуатации портовых сооружений, которые находятся в ведении Минтранса как объекты инфраструктуры морского порта. По-видимому бездействие Минтранса вынуждает другие ведомства брать на себя его функции по обеспечению отрасли нормативной базой.

Стоит отметить, что Минтрансом в 2015 году были изданы приказы об утверждении Сводов правил железнодорожного и автомобильного транспорта такие, например, как:

1. Об утверждении свода правил «Инфраструктура железнодорожного транспорта. Общие требования».

2. Свод правил СП 235.132.6000.2015 железнодорожная автоматика и телемеханика. Правила проектирования.

3. Свод правил проектирование и строительство автомобильных дорог с низкой интенсивностью движения.

4. «Об утверждении свода правил «Приемка и ввод в эксплуатацию объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта».

И другие, а вот нормы проектирования объектов морского транспорта никак не могут выйти в свет.

В чем причина, что Минтранс не утверждает своды правил объектов морского транспорта не понятно.

Почему вопреки политики государства об экономии средств федерального бюджета продолжают необоснованно тратиться средства на дноуглубление, либо же напротив занижаются габариты акваторий и каналов, что негативным образом влияет на вопросы безопасности судоходства.

Все эти вопросы призваны регулировать своды правил, которых на данный момент нет. Зато проектирование объектов морского транспорта вопреки действующему законодательству ведется по неким правилам и требованиям, как например: «Правила оказания услуг по организации перегрузки грузов с судна на судно» (Приказ Минтранса №68 от 29.04.2009 г. и изменения к нему). Особое внимание необходимо уделить пункту 15 данных правил «Оператор вправе осуществлять оказание услуг по организации перегрузки грузов с судна на судно при условии позиционирования хотя бы одного из судов, участвующих в грузовых операциях (мертвые якоря, бридели, швартовные бочки и т.д.)».

Перечисленные в приказе средства позиционирования это элементарная техническая неграмотность. Невозможно по-

зиционироваться только с помощью мертвого якоря, нужен как минимум бридель, для постановке на рейдовую (швартовную) бочку нужны и якорь и бридель. Невозможно использовать данные элементы конструкции рейдовой бочки по отдельности как указано в приказе. Тем не менее, на протяжении 7 лет в стране заправлялась организация рейдовых перегрузок без постановки судов на рейдовые бочки. Вопреки Руководству по технологическому проектированию морских портов (РД 31.3.01.01-93) и здравому смыслу судовые якоря, палы и т.д. не считались средствами позиционирования. Разработанный Совкомфлотом проект рейдовой перевалки нефти на суда дедевейтом до 150 тыс. т в порту Витино не был согласован Росморречфлотом в результате чего суда были вынуждены уйти обрабатываться в норвежские порты, соответственно и деньги за обработку судов получила Норвегия.

В прошлом году вышли изменения к данным правилам, которые, в конце концов, признали судовые якоря средством позиционирования, но так и оставили абсурдный перечень из пункта 15.

Требования к радиолокационным системам управления движением судов, объектам инфраструктуры морского порта, необходимым для функционирования глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности, объектам и средствам автоматической информационной системы, службе контроля судоходства и управления судоходством (Приказ Минтранса России от 23.07.2015 № 226) также изобилует несоответствиями в законодательстве, например, предлагается оценивать риски в соответствии с рекомендациями, содержащимися в «Руководстве по службам движения судов (IALA VTS Manual), которые не адаптированы к существующей в стране системе проектирования и не имеют официального перевода. Кроме того, расчет рисков предлагается выполнять на стадии «предпроектных проработок». При том, что в действующем законодательстве, в частности в Постановлении правительства от 16 февраля 2008 г № 87 «О

составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» такое понятия как «предпроектная документация» отсутствует, в стандарте ФГУП «Росморпорт» «Положение о порядке и согласовании ходатайства (декларации) о намерениях...» также нет упоминаний о необходимости выполнения расчета рисков.

Нет в Федеральном Законе N 184-ФЗ в перечне нормативной документации «правил», «требований» и «руководств» Министров, тем не менее, структуры Минтранса требуют соответствия проектной документации положениям данных приказов. На каком основании? Не понятно. Если ГОСТы, своды правил, стандарты организаций и т.д. проходят соответствующее обсуждение и экспертизу уполномоченных на это органов, то кем составлены упомянутые документы не ясно, но подписаны соответственно Министром. Получается если у проектировщика возникают вопросы по методике оценки рисков нужно записываться на прием к министру и выяснять у него детали данного дела.

В настоящее время есть необходимость разработки или, по крайней мере, актуализации десятков сводов правил регламентирующих вопросы проектирования, строительства и эксплуатации объектов морского транспорта. Неужели у Минтранса и Росморречфлота есть более важные вопросы, чем поддержание на должном уровне и развитие инфраструктуры портов. О каких передовых технологиях декларируемых нашим Правительством, может идти речь, если только на подписание уже готовых, прошедших все согласования правил и методик уходят годы, как в случае с СП «Нормы проектирования каналов, фарватеров и зон маневрирования.

Парадоксально, но в последние десятилетия на научные разработки в области морского гидротехнического строительства Минтранс не потратил ни копейки. По крайней мере, авторам данной статьи не известны научные работы, выполненные по данной тематике.

Исторически сложилось, что морской гидротехникой и вопросами, связанными с ней:

ветроволновыми исследованиями, литодинамикой, технологией портовых погрузочно-разгрузочных работ, перспективами развития морского транспорта и другими вопросами портостроения занимались институты морского транспорта которые в настоящий момент пришли в упадок. Бывшие когда-то отраслевые научные школы утеряны. Исследования сводятся к эпизодическим, безпрограммно выполняемым работам случайными коллективами. Научная значимость таких работ весьма сомнительна и основная их задача, это показать некую активность аппарата в данном вопросе.

Еще один не маловажный аспект проектирования объектов морского транспорта это согласование проектных решений в структурах Минтранса.

Закономерно встает вопрос о квалификации людей занимающихся этим согласованием.

Почему для того чтобы заниматься проектированием необходимо иметь СРО, иметь соответствующую квалификацию и опыт работы, а для того чтобы рассматривать документы на проектирование достаточно быть чиновником Министрства, Агентства, «Росморпорта», Администрации морского порта и можно по своему усмотрению разрешать или отменять принятые технические решения. Благо, что нормативной базы не существует, а если и есть, то устаревшая не отвечающая современным требованиям. На данный момент отсутствуют конкретные критерии оценки проектных решений.

Так ФГУП «Росморпорт», как управляющая организация от лица государства объектами портовой инфраструктуры, не несет ни какой материальной ответственности перед исполнителем проектной документации при согласовании заданий на проектирование объектов обеспечения безопасности судоходства и последующем согласовании самих проектных решений выполненных по данному заданию.

Чиновник может несколько раз менять задание на проектирование и при этом в конечном итоге не согласовать выполненную работу, обосновывая это отсутствием средств у государства,

изменением технической политики и т.д. при этом нарушая основной принцип закона о техническом регулировании основной задачей которого является обеспечение безопасности сооружений и процессов.

Отсутствие нормативной базы толкает чиновников и государственные службы к коррупции. Раз нет узаконенных и обоснованных норм и правил, значит, чиновник может на свое усмотрение трактовать любые положения приказов, либо просто высказывать свое особое субъективное мнение и проектировщик не имеет возможности ему возразить даже в случае своей абсолютной правоты. Обращаться в суды для решения технических вопросов проектирования и строительства это уже «перебор».

В соответствии с Федеральным Законом о техническом регулировании документы по стандартизации: национальные стандарты Российской Федерации, своды правил, и другие нормативные документы подлежат ревизии и в необходимых случаях пересмотру и (или) актуализации не реже чем один раз в пять лет. В действительности нормативные документы не пересматривались не одно десятилетие.

Статья 35 Федерального Закона гласит: «1. Органы государственного контроля (надзора) и их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей при проведении мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением требований технических регламентов и в случае совершения противоправных действий (бездействия) несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. О мерах, принятых в отношении виновных в нарушении законодательства Российской Федерации должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органы государственного контроля (надзора) в течение месяца обязаны сообщить юридическому лицу и (или) индивидуальному предпринимателю, права и законные интересы, которых нарушены».

В данном случае нарушены права десятков, если не сотен ор-

ганизаций работающих в сфере проектирования строительства и эксплуатации объектов морского транспорта, в связи с этим авторы статьи ждут ответ от Федеральных структур ответственных за разработку и контроль за соблюдением Федерального Закона на следующие вопросы:

почему Минтранс считает, что разработка норм проектирования, реконструкции и строительства новых портов, терминалов и подходов к ним не заслуживающими внимания? Почему государственный орган не выполняет Законы Государства и издаваемые Правительством постановления? Почему действия органов направленные на решение Государственных задач, но не соответствующие действующему регламенту являются наказуемыми, а полнейшее бездействие и невыполнение законов государства остается незамеченным? Почему согласовываются и утверждаются приказы министерства изобилующие неточностями и несоответствиями действующему законодательству? Все эти «почему» и не выполнение требований Федеральных законов мешает совершенствованию транспортной отрасли и никоим образом не способствует развитию экономики Государства.

Литература

1. Ботнарюк М.В. Проблемы развития отрасли морского транспорта на современном этапе и направления их решения // Вестник транспорта. 2014. №9. С. 29-34.

2. Гагарский Э.А., Полянцев Ю.Д. Россия – Евросоюз: конкуренция целей в портовой отрасли // Морские порты России. 2010. № 1. С. 32.

3. Гагарский Э.А., Кириченко С.А., Козлов С.Г. Стратегические направления развития морских портов России // Бюллетень транспортной информации. 2016. № 4 (250). С. 3-10.

4. Гагарский Э.А., Козлов С.Г., Кириченко С.А. Транспортно-технологические системы в смешанных сообщениях и их привлекательность для клиентоориентированности // Вестник транспорта. 2017. № 3. С. 24-27.

5. Резер С.М., Балтаг М.Н. Логистика взаимодействия желез-

нодорожного и морского транспорта на основе «сухих портов» // Транспорт: наука, техника, управление. 2016. № 9. С. 3-6.

6. Гагарский Э.А., Кириченко С.А., Полянцев Ю.Д., Дугин Г.С. Укрупненные грузовые единицы в транспортно-технологических системах – главный фактор энергоэффективного развития транспорта // Транспорт: наука, техника, управление. 2015. № 1. С. 68-70.

7. Гагарский Э.А., Кириченко С.А., Кириченко А.С. Развитие перевозок насыпных и навалочных грузов в универсальных контейнерах // Бюллетень транспортной информации. 2010. № 4. С. 14-18.

8. Гагарский Э.А., Толкачева М.М., Кириченко С.А. Инновационные технологии контейнерной транспортной системы и их развитие на обозримую перспективу // Вестник транспорта. 2013. № 9. С. 02-09.

9. Москвичев О.В., Москвичева Е.Е. Проблемы, пути решения и перспективы развития контейнерных перевозок в России // Вестник транспорта Поволжья. 2007. № 7. С. 9-11.

10. Гагарский Э.А., Кириченко С.А., Кириченко А.С. Контейнеризация в ферросплавной промышленности // Бюллетень транспортной информации. 2011. № 5. С. 3-6.

11. Гагарский Э.А., Кириченко С.А., Кириченко А.С. Развитие контейнерных перевозок лома // Бюллетень транспортной информации. 2009. № 2. С. 18-21.

12. Кириченко С.А., Кириченко А.С. Антикризисная контейнеризация // Вторичные металлы. 2009. № 3. С. 70.

13. Гагарский Э.А., Кириченко С.А., Кириченко А.С. Логистические аспекты контейнеризации продукции ферросплавной промышленности // Интегрированная логистика. 2011. № 3. С. 27-30.

14. Кириченко С.А., Кириченко А.С. Упущенные возможности при морском экспорте лома // Вторичные металлы. 2009. № 6. С. 21.

15. Кириченко И.С. Экспорт лома черных металлов в 2012 году // Вторичные металлы. 2013. № 2. С. 37.

16. Гагарский Э.А., Полянцев Ю.Д. Нормативно-правовые документы должны соответство-

вать требованиям реализации прогрессивных транспортно-технологических систем // Бюллетень транспортной информации. 2009. № 9. С. 7-13.

17. Гагарский Э.А., Кириченко С.А. Зарубежный и отечественный опыт перевозок наливных, насыпных и навалочных грузов в универсальных контейнерах на принципах логистики // Транспорт: наука, техника, управление. 2009. № 12. С. 26-29.

18. Резер С.М., Резер А.В. «Сухие порты» – путь улучшения взаимодействия с моряками // Железнодорожный транспорт. 2013. № 3. С. 73-75.

19. Гагарский Э.А., Толкачева М.М., Кириченко С.А. Развитие «сухих портов» – основа дальнейшего совершенствования взаимодействия различных видов транспорта // Бюллетень транспортной информации. 2013. № 10 (220). С. 003-007.

20. Плотникова Е.С., Коленкович М.В. Опыт взаимодействия государства и частного бизнеса в транспортной отрасли // Вестник транспорта. 2016. №8. С. 24-30

21. Гагарский Э.А., Кириченко С.А., Козлов С.Г. Транспортное обеспечение добычи углеводородов в прибрежных и шельфовых месторождениях Ямала – актуальная проблема современного развития нефтегазовой отрасли // Транспорт: наука, техника, управление. 2016. № 5. С. 46-53.

22. Плотникова Е.С. Оценка экономической эффективности проектов государственно-частного партнерства в России // Транспорт: наука, техника, управление. 2016. № 11. С. 47-52.

23. Плотникова Е.С. Нормативно-правовое регулирование проектов государственно-частного партнерства на транспорте // Вестник транспорта. 2016. №7. С.18-21.

24. Козлов С.Г. Разработка проектов на строительство, реконструкцию и ремонтное дноуглубление подходов каналов и акваторий портов // Наука и техника транспорта. 2007. № 2, С. 92-95.

25. Козлов С. Г. Эксплуатация каналов, фарватеров и зон маневрирования. Новые решения // Морской флот». 2008. №2. С. 35 – 37