



САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ  
РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ  
МОРСКИХ И РЕЧНЫХ БУНКЕРОВЩИКОВ

196247, Санкт-Петербург,  
пл. Конституции, д. 2, лит. А, офис 606  
Тел. +7 (812) 380-43-88, e-mail: info@mrbunker.ru  
www.mrbunker.ru  
ИНН/КПП 7810032606/781001001  
Р/с № 40703810032180000039  
к/с № 3010181060000000786, БИК 044030786  
Филиал «Санкт-Петербургский» АО «АЛЬФА-БАНК»  
ОГРН 1057811563127, ОКПО 77661887, ОКВЭД 74,14

Статс-секретарю – заместителю  
Министра транспорта  
Российской Федерации

Д.С. Звереву

Копия:Руководителю Федеральной  
службы по надзору в сфере транспорта  
В.Ф. Басаргину

№ 236 от 26.08.2019  
на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

**О проекте структуры нормативного правового регулирования и пояснительной записки, разработанных в рамках реализации «регуляторной гильотины» в сфере водного транспорта**

**Уважаемый Дмитрий Станиславович,**

Саморегулируемая организация «Российская Ассоциация Морских и Речных Бункеровщиков» (далее по тексту – Ассоциация) рассмотрев разработанный Ространснадзором проект новой Структуры регулирования в сфере водного транспорта и Пояснительную записку к ней приходит к выводу о том, что представленный на обсуждение проект Пояснительной записки и проект новой Структуры регулирования в сфере водного транспорта (далее по тексту – Структура) нуждаются в значительной переработке, в том числе с учетом необходимости расширения объектов регулирования, отражения всей полноты объективно существующей системы регулирования, проведения ее анализа и приведения в соответствие с требованиями «Методики исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма регуляторной гильотины» (далее по тексту – Методика).

Таким образом, предложенная к обсуждению новая система регулирования, не основанная на надлежащем анализе действующей системы регулирования, направлена на сохранение в основном существующей (реформируемой) системы управления, не отвечает законным интересам бункеровочных (судоходных) компаний и поэтому не может быть согласована по нижеприведенным основаниям.

#### **I. По разделу I Пояснительной записки.**

Ассоциации представляется, что для формирования оптимальной структуры регулирования является принципиально важно:

- 1) Определить сферы общественных отношений, вытекающих из понятия «водный транспорт», в том числе для каждого из видов деятельности (колонка 3 предложенного проекта Структуры).

То есть, в соответствии с требованием пункта 5 Методики формируемый перечень сфер общественных отношений должен включать основные виды деятельности, к которым, по нашему мнению, относятся следующие:

- а) использование судов для перевозки грузов (включая опасные), пассажиров и их багажа, буксировки морским транспортом, а также для иных целей торгового мореплавания;
- б) использование судов для перевозки грузов (включая опасные), пассажиров и их багажа, буксировки внутренним водным транспортом, а также для иных целей судоходства по внутренним водным путям;
- в) осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности (в том числе с опасными грузами), а также деятельности по накоплению, обработке и хранению грузов и иных стивидорных услуг в морских портах;
- г) осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности (в том числе с опасными грузами), а также деятельности по накоплению, обработке и хранению грузов в речных портах и на причалах, расположенных на внутренних водных путях.

Кроме вышеперечисленных видов деятельности в указанный перечень сфер общественных отношений могут быть включены и другие виды деятельности по оказанию вспомогательных услуг, в том числе: услуг лоцманов, морских агентов, морских сюрвейеров, деятельность по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (ЛРН), по содержанию водных путей, гидротехнических сооружений и т.д.

- 2) Надлежаще проанализировать текущую структуру нормативного регулирования.

По мнению Ассоциации, это необходимо сделать, так как предложенное описание действующей структуры нормативного регулирования не является полным, оно не содержит:

- а) информацию о существующей международной системе регулирования водного транспорта, при которой международными договорами детально установлены обязательные требования по всем аспектам эксплуатации морских судов и портовых средств, а также определено содержание системы государственного портового контроля в морских портах (the Port State Control).

Поскольку такие требования, установленные международными договорами Российской Федерации, не могут быть изменены или реформированы на национальном уровне, в том числе в рамках проводимой «регуляторной гильотины», в Пояснительной записке необходимо описать существующую систему международного регулирования. В этих целях предлагается включить в пояснительную записку раздел, перечисляющий основные международные конвенции

в сфере торгового мореплавания и кратко (по главам этих конвенций) обозначить предмет регулирования.

Без включения данной информации описание действующей системы регулирования является неполным, а создание новой структуры не представляется возможным;

б) описание действующих национальных требований в комплексе, в связи с чем невозможно сделать обоснованное заключение о необходимости устранения тех или иных существующих недостатков регулирования, выявленных с учетом указанных в Методике принципов, предусматривающих: исключение противоречий в регулировании обязательных требований в актах различного уровня; исключение совпадений в реализации способов государственного регулирования (прямого и косвенного дублирования полномочий, предметов контроля); введение только тех обязательных требований, несоблюдение которых приводит к негативным последствиям для ключевых ценностей; дифференцирование обязательных требований в зависимости от категории риска; устранение обязательных требований к процессам, и др.

Например, при описании действующей структуры нормативного регулирования, не учтены: (1) действующая система выдачи судам обоснованных «изъятий» от имени администрации флага, которая представляет собой эффективную систему контроля за безопасной эксплуатацией флота; (2) обязательные требования к классификации и освидетельствованию судов под Государственным флагом Российской Федерации, осуществляемые уполномоченными организациями (Российским морским регистром судоходства, Российским Речным Регистром а также признанными иностранными классификационными обществами) в силу действующих положений статей 22-24 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (далее - КТМ) и статьи 35 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации (далее - КВВТ) на стадиях проектирования, постройки, эксплуатации, ремонта и утилизации судов; (3) обязательные требования к регистрации судов и прав на них (как к недвижимому имуществу) в реестрах судов, предусматривающие регистрационные действия в отношении судов, в том числе – их проверку регистрирующим органом части судовых документов; (4) обязательные требования к обеспечению пожарной безопасности при эксплуатации морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река-море) плавания и иных плавучих объектов; (5) обязательные требования к дипломированию членов экипажей судов, а для внутреннего водного транспорта дополнительно к аттестации капитанов судов, являющихся, по существу, отраслевой системой оценки квалификаций; (6) обязательные требования к системе выдачи судовых документов по перечням, установленным статьей 25 КТМ и статьей 14 КВВТ, а также иных судовых документов, предусмотренных иными статьями КТМ и КВВТ и действующими международными договорами Российской Федерации, к их периодическому подтверждению (при этом в отношении каждого судового документа, в соответствии с Методикой, должен быть определен риск, на устранение которого направлено требование о наличии этого документа); многое другое.

При этом, Ассоциации представляется, что представленный в Пояснительной записке перечень государственного регулирования является неполным и потому не отражает существующую систему регулирования.

Например, не упоминаются: (1) надзор за обеспечением транспортной безопасности; (2) федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением

законодательства РФ, в том числе международных договоров РФ об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река-море) плавания, иных плавучих объектов; (3) контроль за соблюдением порядка передачи сведений в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах; (4) государственный надзор за деятельностью организаций, осуществляющих лоцманскую проводку морских судов и др.

## II. По разделу II Пояснительной записки.

1. Представленные в разделе II «Предложения на основе анализа текущей структуры» представляются Ассоциации не вполне обоснованными при отсутствии устанавливаемых обязательных требований и их оценки с точки зрения рисков, на устранение которых они должны быть направлены.

Так, например:

а) предложенный перечень воздействия существенно отличается от действующего за исключением лицензионного контроля, что, при отсутствии четкой структуры требований порождает неопределенность - исключается ли лицензирование из инструментов регулирования или оно выводится за рамки предлагаемой Структуры (при этом состав данного перечня не подтверждается наличием регламентирующих нормативных правовых актов в таблице проекта Структуры, в таблице не приведены нормативные правовые акты, определяющие предмет проверок при осуществлении портового контроля судов, находящихся в морском порту, выходящих в море, и судов речного транспорта на внутренних водных путях (проверки наличия судовых документов; соответствия основных характеристик судов судовым документам и выполнения требований, касающихся безопасности мореплавания, судоходства и защиты морской среды от загрязнения с судов и т.д.).

б) пункт 3 раздела II содержит далеко не исчерпывающий перечень существующих методов регулирования в сфере водного транспорта, например, несмотря на то обстоятельство, что в сфере водного транспорта успешно осуществляют свою деятельность саморегулируемые организации (*в числе которых и общероссийская Саморегулируемая организация «Российская Ассоциация Морских и Речных Бункеровщиков»*, на долю членов которой приходится более 70 (семидесяти) процентов продаж судового топлива на российском рынке бункеровки судов), данный перечень не содержит указание на **саморегулирование**, которое на самом деле является общепризнанным во всем мире наиболее эффективным методом регулирования в различных (включая водный транспорт) сферах предпринимательской деятельности. Таким образом, выделение предлагаемой части методов регулирования в качестве «наиболее эффективного способа воздействия» представляется неоправданным, а также не соответствует принципу «наименьшего регуляторного воздействия», установленному пунктом 4.1. Методики;

2. Не вполне доработанным представляется предлагаемое деление обязательных требований на укрупненные группы (это требования, которые должны применяться к различным видам объектов регулирования) в связи с нечеткостью их формулировки, отсутствием их обоснованности, стоимости их применения для контролируемых субъектов и оснований для ответственности за их нарушение.

При этом, по мнению Ассоциации, для формирования актуального перечня укрупнённых групп обязательных требований представляется целесообразным использовать направления регулирования (главы) основных действующих международных конвенций в области торгового мореплавания, а также, применительно к внутреннему водному транспорту, положений КВВТ и соответствующих Технических регламентов.

Проведение надлежащей работы по формированию перечней укрупнённых групп обязательных требований, в том числе на основе требований конвенционного регулирования, которое не подлежит изменению в рамках проводимой реформы, приведет к выявлению дублирования и избыточности, позволит сформировать оптимальную новую структуру регулирования;

3. Содержащиеся в Пояснительной записке (п.п. 4.4.1 и 4.4.2) описания функций государственного портового контроля, капитана морского порта и капитана бассейна внутренних водных путей дублируют положения главы V КТМ и статьи 38.1 КВВТ, однако в проекте Структуры не предлагается решений по устранению существующих пробелов и выявленных недостатков нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственного портового контроля.

Применительно к эксплуатации судов обязательные требования, влияющие на эффективность работы флота, зачастую установлены не отраслевым законодательством, а смежными законами. К примеру, судам под Государственным флагом Российской Федерации предъявляются значительно более жесткие условия для неоднократного пересечения государственной границы по сравнению с иностранными судами, пользующимися конвенционным правом мирного прохода территориального моря Российской Федерации. Суда под Государственным флагом Российской Федерации выполняют как международные требования в области охраны судна (МК ОСПС), так и комплексные и обременительные требования национального закона «О транспортной безопасности».

Представленная Пояснительная записка не указывает на данные виды регулирования и, соответственно, предложенный проект Структуры не направлен на решение важных вопросов повышения эффективности работы флота посредством снижения административной нагрузки смежного регулирования;

4. Предложенный проект Структуры (в табличной форме) является неполным и не соответствует содержанию пунктов 10 и 4 Методики (не направлен на устранение недостатков существующей модели регулирования).

К примеру, для решения задачи устранения дублирования требований Технических регламентов и правил классификационных обществ проект Структуры, на основе применения принципов установленных пунктом 4 Методики, может содержать предложение либо по отмене Технических регламентов с условием сохранения обязательности правил, либо сохранение действия Технических регламентов с условием внесения изменений в законодательство, отменяющих обязательность нахождения судна в классе и, соответственно, обязательность Правил. При этом в представленной Пояснительной записке не упоминаются система классификации и освидетельствования, а также отраслевые технические регламенты и указанные в них функции Ространснадзора по надзору за их соблюдением, не обозначается проблема соотношения двух дублирующих методов регулирования, соответственно, в представленном проекте Структуры не предлагается решение указанных недостатков действующей системы регулирования.

### **III. По проекту новой структуры в табличной форме:**

1. Предусмотренное включение в колонку 1 Таблицы международных конвенций требует раскрытия наименования таких конвенций.

При включении в колонку 1 Таблицы существующих законодательных или нормативных правовых актов предлагается обозначить направления их доработки. К примеру, в отношении КТМ, среди прочих должна быть сделана оговорка о необходимости внесения изменений в главу XIX кодекса, исключающих существующие требования обязательного страхования гражданской ответственности за перевозку вредных веществ, в настоящее время применяемых исключительно в отношении российских судов.

По мнению Ассоциации, содержание колонки 1 Таблицы проекта новой Структуры должно быть существенно расширено по результатам проведенного анализа действующего регулирования и с учетом вышеизложенных замечаний и предложений.

2. Содержание колонок 2 и 3 Таблицы проекта новой Структуры регулирования требует пересмотра с учетом вышеприведенных замечаний к содержанию колонки 1 Таблицы, в том числе необходимо обязательное включение в сферы регулирования погрузочно-разгрузочных работ (включая опасные грузы) в портах, а также ряда вспомогательных видов деятельности в сфере водного транспорта;

3. Содержание колонки 6 Таблицы проекта новой системы требований не соответствует положениям абзаца 2 пункта 8.4. Методики (имеется ввиду необходимость четко сформулировать цель введения данных требований, способы контроля их соблюдения, стоимость их применения для контролируемых субъектов и др.).

С учетом изложенного, в рамках проводимой работы по реализации механизма «регуляторной гильотины», Саморегулируемая организация «Российская Ассоциация Морских и Речных Бункеровщиков» подтверждает свою заинтересованность и готовность активно участвовать в проведении комплексного анализа и формировании новой структуры регулирования в сфере водного транспорта.

**С уважением,  
Президент Саморегулируемой  
организации «Российская Ассоциация  
Морских и Речных Бункеровщиков»**



**В.А. Ковалев**