№ 3556-СШ/Д26и от 14.02.2017

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минтранса России   
«Об утверждении Правил государственной регистрации судов, прав на них и сделок   
с ними в морских портах и централизованного учета зарегистрированных судов»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект приказа Минтранса России «Об утверждении Правил государственной регистрации судов, прав на них и сделок с ними в морских портах и централизованного учета зарегистрированных судов» (далее соответственно – проект акта, Правила), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в период   
с 16 августа 2016 года по 12 сентября 2016 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов   
в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru   
(ID проекта: 02/08/08-16/00051243).

Целью предлагаемого регулирования является упорядочение, систематизация   
и приведение в соответствие с действующим законодательством правил государственной регистрации судов, прав на них и сделок с ними в морских портах.

В соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия с 25 января по 1 февраля 2017 г. Минэкономразвития России проведены публичные консультации по проекту акта. В ходе проведенных публичных консультаций были получены позиции ФГБУ «Администрация морских портов Охотского моря   
и Татарского пролива», ФГБУ «Администрация морских портов Каспийского моря», Национальной ассоциации маломерного судоходства, Филиала ФГБУ «Администрация морских портов Западной Арктики» в морском порту Мурманск, частично учтенные при подготовке настоящего заключения. Неучтенные замечания и предложения субъектов предпринимательской деятельности приведены в приложении 1.

По проекту акта с учетом результатов публичных консультаций   
и информации, представленной разработчиком в сводном отчете, могут быть сделаны следующие замечания.

1. Проектом акта предусмотрены нормы, которые не в полной мере корреспондируют нормам Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации   
   (далее – КТМ РФ).
   1. Пунктом 5 проекта акта предусмотрен перечень судов, которые не подлежат государственной регистрации, в том числе беспалубные несамоходные суда, длина которых не должна превышать 12 метров, военные корабли, военно-вспомогательные суда и пограничные корабли, если законодательством Российской Федерации не установлено иное, ограничения (обременения) прав иностранного судна, зафрахтованного по договору бербоут-чартера. При этом пунктом 1.1 статьи 33 КТМ РФ указанные ограничения   
      по регистрации не предусмотрены.
   2. В пункте 6 проекта акта перечислен перечень реестров судов Российской Федерации, в которых судно может быть зарегистрировано. Пунктом 1 статьи 33 КТМ РФ к реестрам судов относятся также реестр маломерных судов и реестр строящихся судов,   
      не предусмотренные проектом акта.
   3. Кроме того, в соответствии с пунктом 7 проекта акта государственная регистрация осуществляется в любом из морских портов Российской Федерации   
      за исключением случаев государственной регистрации в Российском международном реестре судов. Обращаем внимание, что согласно пункту 2 статьи 35 КТМ РФ государственная регистрация маломерных судов (без уточнения целей) осуществляется органами, уполномоченными Правительством Российской Федерации.

В связи с указанным считаем целесообразным синхронизировать нормы, установленные статьей 33 КТМ РФ, или раскрыть область применения Правил.

1. В соответствии с пунктом 33 проекта акта орган государственной регистрации в течение 20 рабочих дней с даты выдачи им временного свидетельства проводит проверку документов. Отмечаем, что срок регистрации судов в соответствии с приказом Минтранса России от 9 декабря 2010 г. № 277 «Об утверждении Правил регистрации судов и прав   
   на них в морских портах» (далее – действующие Правила) составляет 3 рабочих дня со дня подачи заявления. Согласно информации, представленной разработчиком в Сводке предложений по итогам размещения текста проекта нормативного правового акта, действующий срок регистрации судов недостаточен для осуществления регистрационных действий. Отмечаем, что разработчиком не представлена информация о необходимости увеличения сроков. При этом в соответствии с пунктом 31 проекта акта орган государственной регистрации в случае соответствия перечня и формы поданных документов выдает временное свидетельство не позднее окончания рабочего дня, следующего за днем подачи документов. Отмечаем, что в случае проверки соответствия только форм и перечня документов при подаче заявления на выдачу временного свидетельства представляется возможным сокращение сроков выдачи такого документа.

Таким образом, считаем целесообразным оценить трудозатраты по выдаче временного свидетельства и постоянного свидетельства с целью выявления возможности сокращения предлагаемых сроков регистрации.

1. Пунктом 29.1 проекта акта установлен перечень документов, необходимых для первоначальной государственной регистрации судна. Пунктом 29.2 проекта акта установлен перечень документов, необходимых для выдачи временного свидетельства   
   о праве плавания под Государственным флагом Российской Федерации. Отмечаем, что такие перечни документов являются схожими и остается неясным, необходимо ли повторно предоставлять те же документы для получения временного свидетельства, что   
   и для первоначальной регистрации судна. Учитывая, что все документы уже имеются   
   в распоряжении органа государственной регистрации и хранятся на электронных носителях, а также им ведется централизованный учет зарегистрированных судов, отсутствует необходимость повторного предоставления той же самой информации.
2. Пункт 111 проекта акта содержит положение о возможности передачи судового дела собственнику судна после исключения судна из судового реестра. Отмечаем, что количество долевых собственников судна может достигать одновременно нескольких лиц (15 и более), а в течение времени эксплуатации судно может иметь неограниченное количество переходов прав собственности или других вещных прав между правообладателями. Судовые дела содержат документы с персональными данными физических лиц, не являющихся на момент исключения правообладателями судна,   
   и информацию, составляющую коммерческую тайну сторонних организаций. В этой связи считаем необходимым синхронизировать указанную норму с ограничениями, предусмотренными действующим законодательством в данной сфере общественных отношений.
3. Пункт 38 проекта акта регламентирует, что в случае наличия оснований   
   для отказа в государственной регистрации орган государственной регистрации информирует судовладельца об аннулировании ранее выданных временного свидетельства о праве плавания под Государственным флагом Российской Федерации и свидетельства   
   о праве собственности или судового билета. Отмечаем, что проектом акта   
   не предусмотрена процедура аннулирования ранее выданных документов. Кроме того, остается неясным, каким образом орган государственной регистрации информирует судовладельца о несоответствии перечня и форм документов, а также об аннулировании ранее выданных документов.

Собственнику для устранения указанных оснований для отказа в регистрации судна установлены сжатые сроки. Так, например, орган государственной регистрации направляет запрос судовладельцу о необходимости предоставить исправленные документы   
или недостающую информацию, а судовладелец в срок не более 10 рабочих дней с даты направления указанного запроса должен предоставить такую информацию. Отмечаем, что при почтовом отправлении запроса соблюдение сроков может быть затруднительным.

1. В соответствии с пунктом 36 проекта акта в случае выявления в результате проверки документов их несоответствия предъявляемым требованиям или недостаточности документов и/или сведений государственный орган направляет запрос судовладельцу о необходимости предоставить исправленные документы. При этом остается неясным, в какой форме направляется запрос. Учитывая, что судовладелец должен представить запрашиваемую информацию в срок не более 10 рабочих дней с даты направления такого запроса, представление исправленных документов по запросу, направленному, например, почтовым отправлением может быть затруднительным в связи   
   с большими сроками доставки запроса органа государственной власти.

В связи с указанным считаем целесообразным проработать вопрос исчисления сроков не с момента отправления, а с момента получения запроса судовладельцем.

1. Согласно пункту 86 проекта акта орган государственной регистрации   
   с учетом положений пункта 76 проекта акта в первый рабочий день после истечения срока оплаты государственной пошлины за ежегодное подтверждение государственной регистрации судна исключает такое судно из соответствующего реестра в случае, если   
   не поступило заявление об уплате в установленный срок государственной пошлины   
   за ежегодное подтверждение государственной регистрации.

В пункте 76 проекта акта установлены нормы ко всем реестрам судов, которые прописаны в пункте 6 проекта акта.

Отмечаем, что в соответствии с пунктом 75 проекта акта, который дублирует нормы статьи 47 КТМ РФ, просрочка судовладельцем уплаты государственной пошлины   
за ежегодное подтверждение государственной регистрации судна может служить основанием исключения судна только из Российского международного реестра судов. Более того, государственная пошлина за ежегодное подтверждение государственной регистрации судна предусмотрена только для судов, которые включены в Российский международный реестр судов.

В соответствии с пунктом 86 проекта акта судовладельцам необходимо представить в орган государственной регистрации заявление об уплате в установленный срок государственной пошлины. Отмечаем, что форма и порядок предоставления такого заявления отсутствуют. Вместе с тем отмечаем нецелесообразность предоставления такого заявления, поскольку факт оплаты государственной пошлины может подтвердить только наличие платежного документа, а заявление не может являться гарантом оплаты такой пошлины.

Таким образом, остается неясным, к судам из каких реестров относится пункт 86 проекта акта. В случае, если указанная обязанность распространяется на судна, которые зарегистрированы в государственном судовом реестре и бербоут-чартерном реестре, отмечаем необоснованные избыточные обязанности и затраты субъектов предпринимательской деятельности, не предусмотренные действующим законодательством.

Вместе с тем в случаях, когда судовладелец не представил заявление об уплате государственной пошлины в установленные сроки, судно на следующий день исключается из реестра. Отмечаем, что несообщение судовладельцем об уплате государственной пошлины в установленные сроки может произойти, в том числе и по обстоятельствам,   
не зависящим от судовладельца. Учитывая, что исключение из реестра сопряжено   
с временными издержками на включение в реестр, а также денежными затратами в размере государственной пошлины на регистрацию судна, который превышает размер государственной пошлины на ежегодное подтверждение регистрации судна, отмечаем риск необоснованных расходов судовладельцев.

Более того, в соответствии с пунктом 98 проекта акта орган государственной регистрации не вправе требовать предоставления документов, если такие документы находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных им организаций.

В этой связи отмечаем необходимость обоснования представления заявления   
о своевременной уплате государственной пошлины, учитывая, что информация   
об уплате государственной пошлины может быть предоставлена органами государственной власти. Вместе с тем полагаем целесообразным предусмотреть первоначальное направление уведомления об исключении судна из реестра в случае неуплаты государственной пошлины.

1. В пункте 70 проекта акта предусмотрен перечень документов, прилагаемых   
   к заявлению о государственной регистрации договора доверительного управления. Одним из видов таких документов являются учредительные документы доверительного управляющего. В соответствии со статьей 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации доверительным управляющим может быть индивидуальный предприниматель или коммерческая организация. В соответствии с гражданским законодательством   
   в настоящий момент учредительные документы имеют только юридические лица. В этой связи требование о представлении учредительных документов индивидуальным предпринимателем является невыполнимым.

Кроме того, к заявлению о государственной регистрации необходимо приложить документы, подтверждающие компетенцию доверительного управляющего в области управления судами и их эксплуатации. При этом остается неясным, какие документы необходимо представить, которые могут подтвердить компетенцию доверительного управляющего при условии, что требование о подтверждении компетенции доверительного управляющего действующим законодательством не предусмотрено.

1. Одним из требований к документам, предусмотренным Правилами, является скрепление печатями. В соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 82-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены обязательности печати хозяйственных обществ» юридическое лицо вправе иметь печати, однако требование об обязательном наличии печати отсутствует. В этой связи считаем целесообразным предусмотреть скрепление документов печатью только в случае, если такая печать имеется.
2. В соответствии с пунктом 28 проекта акта заявление о первоначальной регистрации судна должно содержать сведения о порте или месте предыдущей регистрации судна. Отмечаем, что такие сведения могут быть предоставлены только   
   в случае, если судно ранее было зарегистрировано в иностранном государстве.   
   В этой связи отмечаем необходимость уточнения, что сведения о порте или месте предыдущей регистрации судна указываются только в случае, если судно было ранее зарегистрировано в иностранном государстве.

В этой связи считаем целесообразным провести инвентаризацию сведений   
и информации, запрашиваемой у судовладельца.

1. В настоящее время действуют утвержденные формы свидетельств и судового билета. Проектом акта предусмотрено внесение изменений в указанные формы (приложения 8-11, 15, 18, 21). В то же время для выпуска необходимого количества указанных документов новой формы требуется время. Минэкономразвития России считает целесообразным для выпуска новых форм свидетельств и судового билета предусмотреть переходный период, достаточный для печати и распространения таких бланков.
2. Проектом акта в явном виде не предусмотрена возможность совершения юридически значимых действий при государственной регистрации судов посредством применения электронных документов. При этом отмечаем, что в соответствии с пунктом 106 проекта акта реестры судов ведутся на бумажных и электронных носителях. Пунктом 107 проекта акта предусмотрено ведение судового дела, содержимое которого, то есть копии всех помещенных в судовое дело документов, должны быть отсканированы   
   и храниться на электронных носителях. Судовые дела и книга учета документов также должны дублироваться на электронных носителях. Также отмечаем, что документы, поданные для регистрации, в обязательном порядке сканируются, при этом объемы таких документов могут доходить до 500-1000 листов на одно судно или сделку. То есть время, затраченное специалистом по регистрации судов на сканирование и обработку документов, может быть значительно сокращено в случае использования электронных документов,   
   как и время предоставления услуги (о целесообразности пересмотра проектируемых сроков предоставления услуги указано в пункте 2 настоящего заключения).

Кроме того отмечаем, что в соответствии с пунктом 118 проекта акта морской порт государственной регистрации может быть изменен на основании заявления судовладельца, которое должно быть направлено капитану морского порта государственной регистрации судна и капитану нового морского порта государственной регистрации судна. Обращаем внимание, что способы подачи документов судовладельцем или его представителем   
в проекте акта не определены. В этой связи можно предположить, что предоставление документов может производиться в бумажной форме лично или через доверенное лицо. Так, в случае необходимости изменения морского порта государственной регистрации судовладельцу необходимо прибыть в оба порта с заявлениями в бумажном виде лично. Учитывая, что такие морские порты могут находиться на большом расстоянии друг   
от друга и от месторасположения судовладельца, представление заявления на бумажном носителе лично может быть сопряжено с дополнительными необоснованными материальными и временными затратами.

По мнению Минэкономразвития России, представляется целесообразным проработать вопрос возможности электронной подачи документов для регистрации,   
а также предусмотреть возможность подачи заявления на изменение места регистрации   
в электронной форме.

1. Государственная регистрация судов, прав на них и сделок с ними является государственным полномочием, переданным КТМ РФ капитану морского порта. Данная процедура подразумевает заявительный порядок обращения и уплату государственной пошлины. Результатом является выдача документа, подтверждающего государственную регистрацию. При этом в соответствии с пунктом 3 приказа Минтранса России   
   от 17 февраля 2014 г. № 39 «Об утверждении Положения о капитане морского порта» капитан морского порта является должностным лицом и согласно пункту 1 статьи 74   
   КТМ РФ осуществляет административно-властные полномочия. Для государственной регистрации судов необходимо взаимодействие сторон в процессе оказания услуги, то есть необходим личный контакт органа, оказывающего услугу, с получателем услуги.   
   В соответствии с пунктом 98 проекта акта у органа государственной регистрации по нормам Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон   
   о предоставлении услуг) организовано взаимодействие с государственными органами, органами местного самоуправления или подведомственными им организациями.

Таким образом, формально услуга по государственной регистрации судов   
не является государственной услугой, но содержит все признаки такой услуги,   
за исключением статуса капитана морского порта. В этой связи считаем целесообразным инициировать включение услуги по государственной регистрации судов, прав на них   
и сделок с ними в реестр государственных услуг, разработать административный регламент предоставления услуги в соответствии с Законом о предоставлении услуг   
или предусмотреть аналогичные нормам Закона о предоставлении услуг   
и соответствующих подзаконных актов положения непосредственно в проекте акта.

По результатам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России сделан вывод о том, что:

* наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, обоснованы;
* в проекте акта не выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.