№ 15907-СШ/Д26и от 09.06.2018 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона  
«О внесении изменений в Федеральный закон «О морских портах   
в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные   
акты Российской Федерации» в части очередности оказания услуги   
по лоцманской проводке 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), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений   
в Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части очередности оказания услуги по лоцманской проводке судов (далее – проект акта), 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 уведомления о подготовке проекта акта в период с 8 декабря 2017 года по 16 февраля 2018 года, а также доработанных редакций проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в период с 16 февраля 2018 года   
по 13 марта 2018 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: 02/04/12-17/00076089).

В сводке предложений по итогам публичного обсуждения проекта акта, представленной разработчиком, рассмотрены все поступившие замечания   
и предложения и представлены пояснения и комментарии о причинах учета (отклонения) указанных замечаний и предложений при доработке проекта акта. Следует отметить, что указанные замечания не были учтены разработчиком  
при доработке проекта акта.

По информации, представленной разработчиком в сводном отчете, проект акта разработан в инициативном порядке с целью совершенствования регулирования лоцманской деятельности в морских портах Российской Федерации в части создания равных условий для всех лоцманских организаций.

Проектом акта устанавливается базовое условие услуг по лоцманской проводке   
в морских портах при наличии в них нескольких лоцманских организаций посредством применения электронной очереди морских лоцманов.

Минэкономразвития России в рамках подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия письмом от 22 мая 2018 г. № Д26и-275 направлен запрос   
в Минтранс России о предоставлении статистических данных о количестве лоцманских проводок за 2015-2017 годы, в том числе с разделением по портам, по организациям, осуществившим такую проводку, а также тоннаже судов; информации о доходах   
от лоцманского сбора ФГУП «Росморпорт» и коммерческих организаций, в том числе   
с разделением по портам в 2015-2017 годах; модели функционирования электронной очереди морских лоцманов на примере одного крупного морского порта с указанием прибыльности компаний, осуществляющих лоцманскую проводку судов. Разработчиком указанная информация на момент подготовки настоящего заключения не была представлена.

В соответствии с пунктом 28 Правил с 22 мая по 30 мая 2018 года Минэкономразвития России проведены публичные консультации по проекту акта.   
В ходе проведенных публичных консультаций поступили позиции Ассоциации морских агентов Санкт-Петербурга, НП «Национальное объединение лоцманских организаций», гражданина Литовченко Вячеслава Анатольевича, ООО «Болтик Пайлот», АО «Судоходная компания «Волжское пароходство», ООО «Новоморсервис», союза «Новороссийская торгово-промышленная палата», ООО «Порт-маркет»,   
ООО «СПБ Лоцман», ООО «Альбатрос», ОООР «Российская палата судоходства»,   
ООО «Управление транспортными активами», Южной региональной ассоциации морских агентов и экспедиторов, которые были частично учтены в настоящем заключении. Неучтенные замечания и предложения приведены в приложении   
к настоящему заключению.

Минэкономразвития России обращает внимание на необходимость учета следующих замечаний.

1. Согласно сложившейся практике судовладелец (грузовладелец, фрахтователь или иные лица) до прибытия судна в порт заключает договор с агентом   
   и уполномочивает его на организацию всего комплекса услуг в порту, необходимых   
   для организации прибытия, пребывания и отбытия судна от своего имени. При этом агенты заключают договоры, руководствуясь решением судовладельца (фрахтователя), с учетом положительного наработанного опыта взаимодействия и качества предоставления услуг конкретной лоцманской организацией.

Более того, проектируемый подход закрепления лоцманской организации   
за судном без учета интересов обеих сторон противоречит статье 421 Гражданского кодекса Российской Федерации в части соблюдения принципа свободы заключения договора, поскольку судовладельцы и агенты (заказчики) в соответствии с проектом акта лишаются возможности выбора лоцманской организации, в том числе   
в зависимости от предпочтений заказчиков относительно стоимости услуг и качества   
ее оказания.

Таким образом, предусмотренный проектом акта механизм электронной очереди не может быть распространен на договорные правоотношения.

1. Предлагаемое проектом акта регулирование входит в противоречие   
   с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции). Так, в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 15 Закона   
   о защите конкуренции федеральным исполнительной власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, запрещено установление для приобретателей товаров (работ и услуг) ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары (работы   
   и услуги, предназначенные для продажи, обмена или иного введения в оборот).
2. В соответствии с пунктом 50 приказа Минтранса России   
   от 26 октября 2017 г. № 463 «Об утверждении Общих правил и стоянки судов   
   в морских портах Российской Федерации» информация о заходе судна вносится капитаном судна (судовладельцем) либо морским агентом в информационную систему государственного портового контроля. Капитан морского порта подтверждает такую информацию. Учитывая, что разработчиком в пояснительных материалах не приведена характеристика и описание проектируемой модели электронной очереди, можно предположить, что определение очередности будет формироваться после подтверждения получения информации капитаном порта.

Таким образом, формирование электронной очереди находится в прямой зависимости от действий капитана порта, что сопряжено с риском расширения дискреционных полномочий.

В связи с вышеуказанным полагаем необходимым проработать механизм регламента действия, в том числе капитана морского порта при формировании алгоритма функционирования электронной очереди с учетом необходимости обеспечения принципа произвольности выбора организации без возможности воздействия на данный выбор.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 4 Федерального закона   
   от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон   
   № 147-ФЗ) установлено, что услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий. Таким образом, лоцманские организации являются субъектами естественных монополий.

В соответствии со статьей 6 Закона № 147-ФЗ органами регулирования естественных монополий может применяться такой метод регулирования деятельности субъектов естественных монополий, как определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня   
их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

Таким образом, предлагаемое проектом акта регулирование в части определения потребителей услуг субъектов естественных монополий может быть реализовано   
в рамках Закона № 147-ФЗ.

1. В соответствии с пунктом 1.4 сводного отчета проблемой, на решение которой направлено предлагаемое регулирование, является отсутствие нормы, обязывающей предоставлять услугу по лоцманской проводке всем без исключения судам в формате публичного договора. При этом по информации, представленной разработчиком, отдельные лоцманские организации осуществляют лоцманскую проводку только иностранных судов большого тоннажа, лоцманский сбор за проводку которых значительно выше.

Однако в соответствии со статьей 8 Закона № 147-ФЗ субъекты естественных монополий не вправе отказаться от заключения договора с отдельными потребителями   
на производство (реализацию, оказание) товаров и услуг, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с указанным Федеральным законом,  
при наличии у субъекта естественной монополии возможности оказать такие услуги. При этом главой IV Закона № 147-ФЗ предусмотрена ответственность   
за нарушение законодательства о естественных монополиях.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2017 г. № 1285 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий   
в портах» (далее – Правила недискриминационного доступа) субъекты естественных монополий в целях обеспечения недискриминационного доступа потребителей   
к услугам субъектов естественных монополий в портах обязаны не допускать отказов   
в заключении договоров об оказании услуг отдельным потребителям, представившим наравне с другими потребителями заявки, не допускать создания условий, которые ставят в неравное положение одного потребителя (нескольких потребителей)   
по сравнению с другими потребителями при оказании услуг субъектов естественных монополий в портах. При этом в соответствии с пунктом 13 Правил недискриминационного доступа субъекты естественных монополий ведут реестры заявок на заключение договора, в котором фиксируются дата и время поступления заявки на заключение договора, ее регистрационный номер, наименование   
и организационно-правовая форма потребителя, объем запрашиваемых услуг   
и результат рассмотрения заявки на заключение договора. Кроме того, отказ   
в регистрации, искажение указанных в заявке на заключение договора данных   
и регистрационного номера не допускаются.

Таким образом, в настоящее время создан механизм контроля за субъектами естественных монополий в части оказания услуг, в том числе в отношении оказания услуг по лоцманской проводке.

В связи с вышеуказанным в отсутствие дополнительного обоснования наличия проблемы правоприменения уже действующего механизма регулирования сферы услуг   
по лоцманской проводке судов сделать вывод о целесообразности предлагаемого регулирования не представляется возможным.

1. Статьей 106 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации   
   от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (далее - КТМ РФ) установлено основание взимания лоцманского сбора. Размер взимаемого лоцманского сбора, порядок его взимания   
   и категории освобождаемых от уплаты лоцманского сбора судов определяются   
   в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 5 статьи 19 Федерального закона от 8 ноября 2007 г.   
№ 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений   
в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ставки портовых сборов   
и правила их применения устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях. В этой связи обеспечение лоцманской проводки судов включено в Перечень услуг субъектов естественных монополий в морских портах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации   
от 23 апреля 2008 г. № 293.

В соответствии с приказом ФАС России от 13 июня 2017 г. № 781/17   
«Об изменении регулирования деятельности лоцманских организаций в морских портах Российской Федерации» начиная с 6 августа 2017 г. отменено ценовое регулирование на услуги по обеспечению лоцманской проводки судов, тем самым ФАС России подтвердила возможность функционирования лоцманских организаций   
на конкурентной основе.

В настоящее время ставки сбора за услуги по обеспечению лоцманской проводки судов различны. Проектом акта вводится императивное требование для судовладельцев в части заключения договора только с той организацией, которая в соответствии   
с электронной очередностью прикреплена к судну. То есть судовладелец будет вынужден платить различный размер лоцманского сбора в зависимости   
от установленных ставок лоцманской организации, которая будет оказывать услуги   
по лоцманской проводке судов в соответствии с электронной очередью.

Вместе с тем проектом акта вводится императивное требование и к лоцманским организациям, которые должны обеспечить лоцманскую проводку судов   
в соответствии с электронной очередностью без учета количества и квалификации сотрудников, а также ранее выстроенных договорных отношений.

Кроме того, по информации, представленной субъектами предпринимательской деятельности, на практике при взимании сбора лоцманские организации запрашивают дополнительную плату за транспортные средства, используемые для доставки и снятия лоцмана с судна. При этом размеры такой услуги по доставке лоцмана на судно   
и снятия с судна также различны.

Вместе с тем, по информации, представленной субъектами предпринимательской деятельности, лоцманские организации имеют различный уровень технической оснащенности, что способно влиять на качество и скорость оказания лоцманских услуг.

Таким образом, введение механизма электронной очереди с различными ставками лоцманского сбора способно затруднить планирование финансово-хозяйственной деятельности грузоперевозчика.

1. К проекту акта можно сделать ряд замечаний в части представленных пояснительных документов.
   1. В соответствии с информацией, представленной разработчиком   
      в пояснительных документах, проект акта направлен на установление правил,  
      в том числе механизма электронной очереди, которая должна равномерно распределять заказы на оказание услуг по лоцманской проводке судов между *лоцманскими организациями*. Однако редакция проекта акта не позволяет распределять работу между лоцманскими организациями, поскольку предусмотрен механизм электронной очереди *лоцманов.* Следовательно, лоцманские организации, которые имеют большую численность работников в штате, будут иметь преимущество в части осуществления большего количества лоцманских проводок. При этом в предусмотренном механизме может быть не учтена оптимальная штатная численность лоцманов.

Кроме того, лоцманы, осуществляющие лоцманскую проводку судов, имеют различную квалификацию, а также допуск на проводку судов различных типов   
и размеров, что должно быть также учтено при проведении таких проводок.

Таким образом, отсутствие данных о загрузке и квалификации лоцманов   
во всех лоцманских организациях в каждом порту не позволяет сделать вывод   
о наличии предпосылок для введения предлагаемого регулирования.

* 1. В соответствии с пунктом 3.1 сводного отчета проект акта направлен   
     на равномерное распределение работы между лоцманскими организациями, поскольку некоторые лоцманские организации осуществляют лоцманскую проводку только   
     в отношении иностранных судов с большим водоизмещением, лоцманский сбор   
     за проводку которых значительно выше, чем за такую же лоцманскую проводку небольших российских судов. Однако разработчиком не представлена информация, подтверждающая указанную проблему. Вместе с тем, по статистической информации, представленной субъектами предпринимательской деятельности, коммерческие организации выполняют как проводку иностранных судов, так и судов в каботаже. Кроме того, ставки по лоцманского сбора за услуги по обеспечению лоцманской проводки для судов загранплавания и каботажного плавания различаются незначительно[[1]](#footnote-1). Так, например, для судна (исключая накатное, наплавное, наливное   
     и не контейнеровоз) дедвейтом 10 000 тонн загранплавания лоцманский сбор   
     за операцию составит 9 000 рублей, а для такого же судна каботажного   
     плавания – 8 200 рублей. При этом различие в ставке по лоцманскому сбору за каждую милю таких судов составляет 0,01 рублей.

Таким образом, без проведения статистического анализа не может быть сделан вывод об актуальности проблемы, заявленной разработчиком.

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

* наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, не обоснованы;
* в проекте акта 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.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

1. Например, в соответствии с приказом ФГУП «Росморпорт» от 10 мая 2018 г. № 226 «Об утверждении ставок лоцманского сбора за услуги по обеспечению лоцманской проводки судов, оказываемые ФГУП «Росморпорт»   
   в морских портах Большой порт Санкт-Петербург, Пассажирский порт Санкт-Петербург, Приморск, Выборг, Высоцк, Усть-Луга, Калининград». [↑](#footnote-ref-1)