№ 39550-СШ/Д26и от 22.12.2016 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минтранса России   
«О внесении изменений в Порядок признания организаций в целях наделения их полномочиями по освидетельствованию судов и организаций, осуществляющих подготовку членов экипажей морских судов в соответствии с Международной конвенцией о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты от 1978 года   
с поправками, а также по проведению проверок, связанных с освидетельствованием этих судов и организаций, утвержденный приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 июня 2011 г. № 157»

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 «О внесении изменений в Порядок признания организаций в целях наделения их полномочиями по освидетельствованию судов и организаций, осуществляющих подготовку членов экипажей морских судов в соответствии   
с Международной конвенцией о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты от 1978 года с поправками, а также по проведению проверок, связанных   
с освидетельствованием этих судов и организаций, утвержденный приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 июня 2011 г. № 157» (далее соответственно – проект акта, Приказ № 157), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик),   
и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно. Ранее письмом Минэкономразвития России от 2 августа 2016 г.   
№ 23061-СШ/Д26и в адрес разработчика было направлено заключение об оценке регулирующего воздействия без замечаний, после чего проект акта был доработан.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил проведения оценки регулирующего воздействия, разработчиком соблюдены.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в период с 30 сентября 2016 года по 13 октября 2016 года,   
а также доработанного проекта акта и сводного отчета в период   
с 14 октября 2016 года по 11 ноября 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: 02/08/09-16/00055471).

Целью проекта акта является актуализация действующего регулирования   
в соответствии с приказом Минтранса России от 13 мая 2015 г. № 167   
и Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 года с поправками (далее – Конвенция ПДНВ).

В соответствии с пунктом 28 правил проведения оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России проведены публичные консультации   
по проекту акта в период с 5 декабря 2016 года по 8 декабря 2016 года. В рамках публичных консультаций были представлены замечания и предложения Института повышения квалификации «Государственного морского университета имени адмирала Ф.Ф. Ушакова», некоммерческого образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Береговой учебно-тренажерный центр подготовки плавсостава», Центра дистанционной подготовки частного учреждения дополнительного профессионального образования «СТОРМ», частного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «МАРСТАР».

По оценкам субъектов предпринимательской деятельности на настоящий момент в России в подготовке членов экипажей морских судов участвуют порядка 100 организаций различных организационно-правовых форм.

Замечания и предложения субъектов предпринимательской и иной деятельности учтены в настоящем заключении частично. Неучтенные замечания представлены в приложении 1 к настоящему заключению.

В ходе подготовки настоящего заключения об оценке регулирующего воздействия Минэкономразвития России были направлены запросы в Рособрнадзор письмом от 5 декабря 2016 г. № Д26и-897 и Минтранс России письмом   
от 5 декабря 2016 г. № Д26и-896 с просьбой представить информацию   
о наличии образовательных организаций, отвечающих требованиям, установленным   
в проекте акта, с указанием их количества. На момент подготовки настоящего заключения ответ на запрос от Рособрнадзора поступил в рабочем порядке, ответ Минтранса России не поступил.

По проекту акта с учетом результатов публичных консультаций и информации, представленной разработчиком в составе пояснительных документов и сводного отчета, имеются следующие замечания.

1. Пунктом 9 приказа Минтранса России от 15 марта 2012 г. № 62   
«Об утверждении Положения о дипломировании членов экипажей морских судов» (далее – приказ Минтранса № 62) предусмотрено, что российские образовательные организации должны иметь лицензии на право ведения образовательной деятельности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 91 Федерального закона   
от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) лицензирование образовательной деятельности осуществляется по видам образования, по уровням образования, по профессиям, специальностям, направлениям подготовки (для профессионального образования), по подвидам дополнительного образования.

В соответствии с пунктом 5 проекта акта конкретизируется перечень документов, прилагаемых к заявлению на признание образовательной организации правомочной   
в сфере подготовки членов экипажей морских судов. Так, образовательной организации теперь будет необходимо представлять лицензию на право ведения образовательной деятельности по реализации основных профессиональных образовательных программ подготовки членов экипажей морских судов.

Обращаем внимание, что лицензирование профессиональных образовательных программ Законом об образовании не предусмотрено.

Отмечаем, что Конвенцией ПДНВ требование по предъявлению конкретного вида лицензии на право ведения образовательной деятельности также   
не предусмотрено.

В этой связи данные положения пункта 5 проекта Изменений необходимо исключить либо привести в соответствие с законодательством Российской Федерации.

2. В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» (далее – постановление Правительства о лицензировании) лицензирование образовательной деятельности осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, - в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации.

Так, Рособрнадзор осуществляет лицензирование образовательной деятельности в отношении *организаций, осуществляющих образовательную деятельность   
по образовательным программам высшего образования*; *федеральных государственных профессиональных образовательных организаций*, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сфере водного транспорта,   
по следующим специальностям:

* эксплуатация водного транспорта и транспортного оборудования;
* транспортные средства;
* эксплуатация транспортно-технологических машин и комплексов;
* организация перевозок и управление на транспорте (по видам);
* технология транспортных процессов;
* техническая эксплуатация транспортного радиоэлектронного оборудования   
  (по видам транспорта).

В отношении иных образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования и программы дополнительного профессионального образования, лицензирование образовательной деятельности осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, требование о предъявлении лицензии на право ведения образовательной деятельности, выдаваемой Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, является невыполнимым в отношении образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования   
и программы дополнительного профессионального образования.

3. Пунктом 13 Приказа № 157 устанавливается требование о предоставлении копий документов, включая лицензию на право ведения образовательной деятельности и свидетельство о государственной аккредитации образовательной деятельности.

Пунктом 4 статьи 17 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ   
«О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании отдельных видов деятельности) определено, что получение от лицензирующего органа копии лицензии, заверенной лицензирующим органом, осуществляется путем непосредственного вручения лицензиату или направляется ему в течение трех рабочих дней заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Выдача копии лицензии на осуществление образовательной деятельности является результатом предоставления государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, которой такая лицензия была выдана лицензирующим органом.

Обращаем внимание, что получение копии лицензии на право ведения образовательной деятельности дополнительно требует времени на предоставление государственной услуги и доставку такой копии почтовой службой.

Пунктом 4 статьи 14 Закона о лицензировании отдельных видов деятельности устанавливается обязанность регистрации выданной лицензии в реестре лицензий. Реестр лицензий на осуществление образовательной деятельности находится   
в открытом доступе в сети Интернет. Таким образом, считаем требование   
о предоставлении копии лицензии на право ведения образовательной деятельности излишним.

В этой связи предоставление копии лицензии на право ведения образовательной деятельности повлечет необоснованные дополнительные материальные и временные издержки субъектов предпринимательства в сфере осуществления образовательной деятельности членов экипажей морских судов, а также инструкторов, руководителей подготовки и экзаменаторов.

Более того, в соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных   
и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, которые находятся   
в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги.

Также обращаем внимание, что в отношении выдачи копии свидетельства   
о государственной аккредитации образовательной деятельности законодательством Российской Федерации обязанность аккредитационного органа в области образования не установлена.

Таким образом, считаем излишним и необоснованным требование   
о предоставлении копии лицензии на право ведения образовательной деятельности   
и копии свидетельства о государственной аккредитации образовательной деятельности.

4. Пунктом 5 проекта акта регламентируется необходимость представления свидетельства о государственной аккредитации. В соответствии с пунктом 1 статьи 92 Закона об образовании государственная аккредитация образовательной деятельности проводится только по основным образовательным программам. Более того, пунктом 8 статьи 108 Закона об образовании свидетельства о государственной аккредитации дополнительных профессиональных образовательных программ, выданные ранее вступления указанного закона в силу, признаны недействующими.

Получение указанного свидетельства организациями, осуществляющими дополнительное профессиональное образование, не представляется возможным. Отмечаем, что разработчиком в сводном отчете не представлено обоснование необходимости представления свидетельств о государственной аккредитации. Конвенцией ПДНВ необходимость предоставления указанного свидетельства также не предусмотрена.

В связи с вышеуказанным считаем необходимым исключить соответствующие положения пункта 5 проекта акта.

5. В соответствии с пунктом 3 проекта акта предусматривается оценка компетентности Заявителя в области норм, правил и стандартов, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Конвенцией ПДНВ, в отношении требований к подготовке инструкторов, руководителей подготовки и экзаменаторов.

Более того, пунктом 4 проекта акта устанавливается обязанность представления документов, подтверждающих наличие освидетельствованной системы стандартов качества подготовки членов экипажей морских судов, а также инструкторов, руководителей подготовки и экзаменаторов в соответствии   
с Конвенцией ПДНВ.

Однако пункт 1.2 правила I/8 Конвенции ПДНВ устанавливает необходимость наличия системы стандартов качества, но не предусматривает ее освидетельствование. Раздел А-I/8 Конвенции ПДНВ, регламентирующий стандарты качества, предусматривает независимую оценку стандартов качества в части оценки деятельности по приобретению и оценке знаний, понимания, навыков   
и компетентности, а также ведения дел по применению системы дипломирования.   
При этом пунктами 3,4 раздела В-I/4 устанавливается, что проведение такой независимой проверки является достаточным.

Кроме того, в соответствии нормами российского законодательства, в том числе   
со стандартами ISO и ГОСТ-р, оценка соответствия системы управления качеством   
не является обязательной процедурой.

Обращаем внимание, что создание системы стандартов качества подготовки членов экипажей морских судов, а также инструкторов, руководителей подготовки   
и экзаменаторов в российском законодательстве не закреплено. Порядок освидетельствования системы стандартов качества подготовки также не установлен.

Таким образом, считаем требование освидетельствования системы стандартов качества подготовки экипажей морских судов, а также инструкторов, руководителей подготовки и экзаменаторов на настоящий момент избыточным. Указанная норма может быть поддержана в случае установления переходного периода для разработки нормативно-правовых актов, регламентирующих обязательную систему стандартов качества подготовки, а также порядка освидетельствования таких систем.

6. В соответствии с письмом Росморречфлота от 5 сентября 2016 г.   
№ АП-22/9500 (далее – Письмо Росморречфлота) подготовка специалистов экипажей морских судов осуществляется в морских образовательных организациях и учебно-тренажерных центрах.

По мнению разработчика, представленному в сводке предложений по итогам размещения текста проекта акта, необходимо четкое разграничение деятельности морских образовательных организаций и учебно-тренажерных центров. В Письме Росморречфлота отмечено, что морские образовательные организации реализуют основные профессиональные образовательные программы и связанные с ними программы дополнительного профессионального образования, а учебно-тренажерные центры осуществляют только развитие практических навыков, не осуществляя   
при этом образовательной деятельности.

Однако согласно позиции субъектов предпринимательской деятельности,   
на практике учебно-тренажерные центры осуществляют образовательную деятельность, например, в рамках повышения квалификации. Более того, образовательные организации, в том числе учебно-тренажерные центры, осуществляют образовательную деятельность в отношении экипажей морских судов в рамках Закона об образовании, а также в соответствии с требованиями Конвенции ПДНВ.

Кроме того, в соответствии с приказом Минтранса № 62 Минтрансом России проверяется соответствие организаций, желающих осуществлять образовательную деятельность в области подготовки членов экипажей морских судов, международным   
и национальным стандартам в области освидетельствования судов и подготовки членов экипажей морских судов.

Обращаем внимание, что в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Закона   
о лицензировании отдельных видов деятельности лицензии на образовательную деятельность действуют бессрочно. В этой связи можно предположить, что предлагаемое регулирование затрагивает интересы вновь созданных организаций. Следовательно, введенное проектом акта требование, являющееся завышенным   
по сравнению с действующим на текущий момент, на практике может иметь ограничительный характер для новых участников рынка образовательных услуг, что противоречит нормам статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ   
«О защите конкуренции».

Таким образом, Минэкономразвития России концептуально не поддерживает ограничение рынка образовательных услуг в области подготовки членов экипажей морских судов, а также инструкторов, руководителей подготовки и экзаменаторов.

7. Пунктом 5 Приказа № 157 установлено, что процедура признания основывается на положениях резолюций Международной морской организации A.739(18) от 4 ноября 1993 г. «Руководство по предоставлению полномочий организациям, действующим от имени Администрации» и A.789(19)   
от 23 ноября 1995 г. «Спецификация функций признанных организаций, действующих от имени Администрации по освидетельствованию и выдаче свидетельств».

В ходе 92 сессии Комитета по безопасности на море ИМО, проведенной   
в 2013 году, были утверждены поправки к правилу XI-I/1 «Предоставление полномочий признанным организациям», которыми предусматривается отмена указанных резолюций. Вместе с тем указанными поправками вводится требование о соответствии организаций, желающих быть признанными для осуществления образовательной деятельности, обязательным требованиям Кодекса, принятого резолюцией MSC.349(92) 21 июня 2013 года.

В связи с вышеуказанным считаем необходимым пунктом 5 Приказа № 157 установить, что процедура признания основывается на положениях Кодекса, принятых резолюцией MSC.349(92), исключив ссылки на устаревшие и недействующие положения.

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.

Учитывая, что проект акта затрагивает компетенцию Рособрнадзора, считаем необходимым дополнительно провести согласование проекта акта с Рособрнадзором.