



РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

109240, Москва, Котельническая наб., д. 17
Телефоны: (495) 663-04-04, 663-04-31
Факс: (495) 663-04-32. E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 353/05
Дата 19 марта 20 21 г.

**Помощнику Президента
Российской Федерации – начальнику
Государственно-правового управления
Президента Российской Федерации**

Л.И. Брычевой

Уважаемая Лариса Игоревна!

Российский союз промышленников и предпринимателей в соответствии с Вашим обращением от 03.03.2021 № А6-2308 рассмотрел проекты федеральных законов «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования осуществления перегрузки грузов с судна на судно за границами морских портов)» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления административного наказания за нарушение правил перегрузки опасных и вредных веществ с судна на судно в границах морских портов, а также за границами морских портов во внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации и во внутренних и территориальных водах Российской Федерации в Каспийском море)».

Направляем замечания и предложения РСПП к данным проектам федеральных законов и просим учесть их при рассмотрении законопроектов.

Приложение: на 9 л.

Президент Российского союза
промышленников и предпринимателей

С уважением,
А. Шохин
А.Шохин

Замечания и предложения РСПП

к проектам федеральных законов «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования осуществления перегрузки грузов с судна на судно за границами морских портов)» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления административного наказания за нарушение правил перегрузки опасных и вредных веществ с судна на судно в границах морских портов, а также за границами морских портов во внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации и во внутренних и территориальных водах Российской Федерации в Каспийском море)»

Российский союз промышленников и предпринимателей рассмотрел проекты федеральных законов «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования осуществления перегрузки грузов с судна на судно за границами морских портов)» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления административного наказания за нарушение правил перегрузки грузов с судна на судно в границах морских портов, а также за границами морских портов во внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации и во внутренних и территориальных водах Российской Федерации в Каспийском море)».

I. Проектом федерального закона «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования осуществления перегрузки грузов с судна на судно за границами морских портов)» (далее – Законопроект) устанавливаются обязательные требования к порядку перегрузки опасных и вредных веществ по типу судно-судно. Понимая значение установления указанных обязательных требований, представляется, что указанное регулирование должно быть эффективным, достаточным и соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного морского права. Однако в Законопроекте данный баланс нарушен.

1. Законопроект в целом характеризуется недостаточным уровнем экспертной проработки в части применения проектируемых терминов и определений и, соответственно, непредсказуемости последствий их применения в составе проектируемых норм.

Согласно положениям Законопроекта его нормы в части осуществления перегрузки грузов с судна на судно за границами морских портов не распространяются на оказание услуг по снабжению припасами, запасными частями и оборудованием. Однако снабжение судов необходимыми припасами, запасными частями и оборудованием может осуществляться не только в рамках

оказания услуг, но и для собственных нужд, поэтому проектируемые положения п.3 ст. 84.1 КТМ РФ требуют уточнения. Кроме того, снабжение судов необходимыми припасами включает в себя и снабжение судов бункерным топливом. В связи с изложенным, в целях исключения правовой неопределенности вновь вводимых изменений законодательства, предлагается уточнить абз. 2 п.3 статьи 84.1 КТМ РФ дополнив его после слова «припасами» словами «в том числе бункерным топливом».

Относительно вводимого положениями Законопроекта определения «опасных и вредных веществ» следует отметить следующее. Проектируемые положения Законопроекта в части определения «опасных и вредных веществ» содержат отсылку на ст.327 КТМ РФ главы XIX КТМ РФ, положения которой основаны на Международной конвенции об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 г. (Конвенция до настоящего времени не вступила в силу). Правила главы XIX КТМ РФ применяются к внедоговорному причинению вреда, соответственно ст.327 данной главы определяет основания ответственности собственника судна за ущерб, причиненный опасными и вредными веществами в связи с морской перевозкой данных веществ на борту судна. Определение «опасные и вредные вещества», которое дано в указанной статье конкретизирует перечень веществ для целей установления ответственности собственника судна в рамках главы XIX КТМ РФ. Учитывая разный предмет регулирования главы XIX КТМ РФ и Законопроекта использование в Законопроекте отсылочного определения для «опасных и вредных веществ», по нашему мнению, является необоснованным. Также следует отметить, учитывая специфику правового регулирования положений главы XIX КТМ РФ, перечень веществ, отнесенных к опасным и вредным веществам в ст. 327 обширен, что отражает цели и задачи правового регулирования в рамках ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ, но является избыточным в рамках проектируемых положений учитывая общую направленность Законопроекта на защиту и сохранение окружающей среды поддержанную положениями о фактическом контроле за соблюдением проектируемых требований со стороны федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

Так, под сферу применения положений Законопроекта попали услуги по перегрузке рыбной муки с судна на судно (класс опасности 4.1 МКМОГ). Учитывая проектируемые положения, вводится новое обязательное требование, не учитывающее особенности работы рыбопромыслового флота, т.к. при изготовлении на борту судна рыбопромысловой продукции образуются отходы, перерабатываемые в рыбную муку, которая с целью освобождения мощностей судов перегружается в море на транспортные рефрижераторные суда. Запрет на осуществление перегрузки рыбной муки с судна на судно обяжет рыбопромышленные предприятия каждые 20–25 дней направлять свои рыболовные суда в морской порт для выгрузки продукции и освобождения складских и холодильных мощностей судна. По нашему мнению, указанные

требования являются избыточными и требуют исключения из сферы применения проектируемых положений.

С учетом изложенного предлагается дать определение термину «опасные и вредные вещества» в положениях Законопроекта, например, основываясь на положениях главы 2.10 «Загрязнители моря» МКМОГ.

2. Относительно перечня исключений из сферы применения проектируемых положений следует отметить следующее. Технологический процесс обслуживания буровых платформ, обеспечивающих добычу углеводородного сырья в территориальном море Российской Федерации, а также в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, предусматривает вывоз/доставку судами на регулярной основе не только углеводородного сырья либо продуктов его переработки, но и вывоз/доставку на буровые платформы иных грузов, таких как строительные материалы, растворы для бурения, разные контейнерные грузы и т.п. При этом погрузка/выгрузка таких грузов с борта судна не всегда выполняется судами напрямую на буровую платформу или с нее. В технологической схеме выполняемых грузовых операций могут быть задействованы два судна по схеме судно – судно – платформа или наоборот.

С учетом изложенного, считаем, что все без исключения операции по перевалке грузов, совершаемые морскими судами для целей обслуживания буровых платформ в территориальном море, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации, должны быть выведены из сферы предлагаемого регулирования по перегрузке, поскольку такая деятельность изначально осуществляется в комплексе на основании разрешительной документации оператора проекта (план ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, экологическая экспертиза т.д.), разработанной и утвержденной в соответствии с требованиями российского законодательства.

3. Положениями Законопроекта устанавливается разрешительный порядок проведения операций по перегрузке опасных и вредных веществ с судна на судно в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Следует отметить, что Российская Федерация является участником ряда международных договоров, которыми устанавливаются права и обязанности прибрежного государства в исключительной экономической зоне в части защиты и сохранения морской среды. Согласно ст.220 «Обеспечение выполнения прибрежными государствами» Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в исключительной экономической зоне прибрежное государство может принимать в отношении предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды с судов только законы и правила, соответствующие международным нормам права в данной области. Соответствующие нормы и стандарты, учитывающие, в том числе, деятельность по перегрузке нефти с судна на судно, включая исключительную экономическую зону прибрежного государства, установлены в правилах Конвенции все государства в исключительной экономической зоне наделены свободой судоходства и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися

к данной свободе и связанными с эксплуатацией судов. Также следует отметить, что Российская Федерация при отстаивании национальных интересов, связанных, например, с судоходством в акватории Северного морского пути, международных проливах, неоднократно выступала за точное и неукоснительное соблюдение положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. МАРПОЛ (глава 8 Приложение 1 к Конвенции). Указанные требования основаны на уведомительном порядке осуществления перегрузочных операций согласно ст.58 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Учитывая вышеизложенное, разрешительный порядок проведения перегрузочных работ в исключительной экономической зоне для всех судов в независимости от национальной принадлежности не будет соответствовать международно-правовым обязательствам Российской Федерации и, как следствие, может привести к серьезным негативным экономическим и политическим последствиям.

4. Проектируемыми положениями устанавливается круг лиц, ответственных за организацию и обеспечение перегрузки груза с судна на судно, определяя таковыми судовладельца судна или судовладельца судна-накопителя, принимающего груз, а также капитанов принимающих груз судов. В пояснительной записке к законопроекту не предусмотрено пояснений относительно применения такого подхода. Вместе с тем, полагаем, что указанные положения ставят барьер для ведения бизнеса, так как возлагают избыточную ответственность за нарушения на суда/судовладельцев, одновременно приходящих грузиться с накопителей.

С учетом изложенного предлагаем включить в перечень лиц, ответственных за организацию и обеспечение безопасности перегрузки опасных и вредных веществ с судна на судно, судовладельца/капитана судна-накопителя, выгружающего груз и российскую компанию-оператора, имеющую лицензию на погрузочно-разгрузочную деятельность в этих перегрузочных районах. Также представляется необходимым провести дополнительную оценку проектируемых положений на соответствие требованиям национальных норм и международных договоров Российской Федерации, регламентирующих вопросы безопасности и предотвращения загрязнения с судов.

5. Проектируемыми положениями предусматривается возможность взимания портовых сборов в районах перегрузки опасных и вредных веществ за пределами границ морских портов. Учитывая правовую природу портовых сборов, основанную на плате за оказанные услуги, представляется необоснованным взимание платы в указанных районах, так как в законопроекте отсутствуют положения, предусматривающие предоставление соответствующих услуг хозяйствующему субъекту, за которые взимаются портовые сборы, установленные п.3 ст.19 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Следует отметить, что к законопроекту не приложено финансово-экономическое обоснование вводимого сбора и отнесение его к неналоговым доходам федерального бюджета. Также в пояснительной записке к законопроекту

отсутствует оценка расходов субъектов предпринимательской деятельности, которые в соответствии с проектируемыми положениями должны будут уплачивать указанный сбор.

Согласно предлагаемым изменениям средства в объеме поступившего в федеральный бюджет рейдового сбора предоставляются для ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Таким образом, данный платеж представляется определенной мерой ответственности, наступление которой может быть и не связано с действиями (бездействиями) плательщика. Вместе с тем, разработчиками Законопроекта не учтено следующее. Российская Федерация является участником Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г., Международной конвенции об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 г. и Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом 2001 г. Данные международные договоры объединены общей целью: обеспечить наиболее полную компенсации лицам, которым причинен ущерб вследствие загрязнения морской среды, вызванного разливом, утечкой или сливом нефти с судов. За некоторыми различиями нормы об ответственности собственника судна за ущерб от загрязнения в этих международных договорах построены на принципах строгой ответственности (объективной, независимо от вины), направленной на определенное, уже в Конвенции назначенное лицо – собственника судна, ограниченной определенными пределами ответственности в зависимости от вместимости судна, а также обязанности собственника судна, перевозящего наливом более 2000 тонн нефти в качестве груза, обеспечить в финансовом отношении ответственность за ущерб (в виде обязательного страхования или иного финансового обеспечения).

Таким образом, подавляющее большинство российских судов, перевозящих нефть и нефтепродукты, а также иные опасные вещества, уже охвачены режимом компенсации потенциального ущерба и не могут подвергаться дополнительному финансовому бременю.

6. Следует отметить, что, по нашему мнению, внесение любых положений по регулированию погрузочно-разгрузочной деятельности в КТМ РФ не соответствует его предмету регулирования, являющегося систематизированным законодательным актом, регулирующим отношения в сфере торгового мореплавания (ст.1 КТМ РФ). В ст.3 КТМ РФ определено, что правила, установленные Кодексом, распространяются на морские суда и суда внутреннего плавания во время их плавания. Предметом государственного регулирования и надзора, в соответствии со статьями 5, 51, 6, 61 КТМ РФ является торговое мореплавание, включая плавание в акватории Северного морского пути.

С учетом изложенного представляется, что для урегулирования правоотношений по перегрузке авторами законопроекта некорректно определен законодательный акт, подлежащий изменению. Также неверно предлагается внесение изменений в главу V КТМ, поскольку в данной главе регламентированы

полномочия капитана порта в морском порту, тогда как новое регулирование направлено на регламентирование отношений за пределами морского порта.

В этой связи внесение возможных изменений в федеральные законы «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» является более обоснованным.

7. Положениями Законопроекта вносятся изменения и дополнения в федеральные законы «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации». Следует отметить, что в соответствии с положениями ст.34 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и ст.27 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» все виды хозяйственной и иной деятельности могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Учитывая указанные положения деятельность по перегрузке с судна на судно должна будет подвергаться государственной экологической экспертизе, что приведет к значительным финансовым и временным затратам со стороны хозяйствующих субъектов, учитывая, что указанные работы осуществляются судами не на постоянной основе, а эпизодически и с использованием разных судов. Также следует отметить, что содержащаяся в Законопроекте формулировка о «необходимости соблюдения требований безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов, установленных законодательством Российской Федерации» может также повлечь необходимость соблюдения судовладельцем требований ст.16.1 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и ст.22.2 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», что потребует от судовладельцев судов принимающих груз разработку планов предупреждения и ликвидации разливов нефтепродуктов, проведение учений и наличия аварийно-спасательного обеспечения грузовых операций, что является избыточным для судовладельцев.

Проектируемые положения Законопроекта не решают обозначенные проблемы, вытекающие из обязательных требований, установленных в законодательных актах Российской Федерации.

8. Относительно новых проектируемых положений по изменению и дополнению Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» необходимо отметить следующее. Предлагаемые изменения и дополнения, в части установления требований к операциям по перегрузке опасных и вредных веществ с судна на судно в акватории морского порта, являются либо избыточными, либо вносят правовую неопределенность в сложившуюся, проверенную практикой систему правовых норм, устанавливающих требования к порядку осуществления деятельности в морском порту.

Так, отсутствие определения термину «опасные и вредные вещества» применительно к операциям по перегрузке грузов с судна на судно может повлечь неоднозначную правоприменительную практику. Кроме того, проектируемыми положениями не разъясняются критерии или методология определения морских портов, в отношении которых Правительство Российской Федерации будет принимать решения о разрешении перегрузки с судна на судно в морских портах.

Следует отметить, что, по нашему мнению, перегрузка грузов с судна на судно в морских портах Российской Федерации в настоящее время в полной мере урегулирована и является обычной сложившейся практикой. Так, перегрузка грузов с судна на судно возможна только в местах, указанных в Обязательных постановлениях в соответствующих морских портах и при соблюдении условий, указанных в Правилах оказания услуг по организации перегрузки грузов с судна на судно, утвержденных приказом Минтранса России от 29.04.2014 № 68. Оператор, осуществляющий операции по перегрузке груза с судна на судно, должен разработать и исполнять технологическую схему работ, обеспечивающую необходимый уровень безопасности мореплавания и предотвращения загрязнения окружающей среды, а капитан морского порта наделен полномочиями по запрету грузовых операций с судна на судно в случае невыполнения предъявляемых требований.

II. Относительно проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления административного наказания за нарушение правил перегрузки грузов с судна на судно в границах морских портов, а также за границами морских портов во внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации и во внутренних и территориальных водах Российской Федерации в Каспийском море)» необходимо отметить следующее.

1. Представляется необходимым соотнести общий размер санкций, устанавливаемых проектируемыми нормами как с нормами Уголовного кодекса Российской Федерации по аналогичным противоправным деяниям (квалифицируемым как преступления), в частности, статьей 252 УК РФ «Загрязнение морской среды», предусматривающей штрафные санкции до двухсот тысяч рублей, а в случаях причинения существенного вреда «здоровью человека, водным биологическим ресурсам ...» – до пятисот тысяч рублей. В этом отношении нарушение правил перегрузки с судна на судно, не повлекшие последствий должно предполагать меньшие санкции, чем аналогичное нарушение правил повлекшие последствия в форме загрязнения морской среды, для которых уголовным законодательством предусмотрен размер штрафа не превышающий пятисот тысяч рублей (в случае тяжких последствий), так и с размером санкций правонарушений, имеющих сходных состав административных правонарушений (действующая редакция ст. 11.11, а также п. 5 ст. 8.13 КоАП РФ).

2. Учитывая, что исключительная экономическая зона - это часть открытого моря, в которой все государства независимо от флага обладают свободой

судоходства установление каких-либо ограничений этой свободы, в том числе районов перегрузки с судна на судно либо Правил осуществления перегрузки, не в компетенции прибрежного государства и противоречит положениям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

В связи с изложенным предлагается исключить из представленного проекта изменений в КоАП РФ, положения, устанавливающие ответственность за нарушение районов и (или) правил перегрузки в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

3. Предлагается дифференцировать диспозицию и санкции проектируемых статей КоАП РФ, предусмотрев в проектируемой статье 11.11.1. три части, устанавливающие административную ответственность за:

1) осуществление деятельности по перегрузке груза с судна на судно за пределами установленных районов перегрузки за границами морских портов, во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации, во внутренних и территориальных водах Российской Федерации в Каспийском море;

2) нарушение Правил перегрузки грузов с судна судно грузов за границами акваторий морских портов во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и во внутренних и территориальных водах Российской Федерации в Каспийском море. Представляется, что административная ответственность за данное правонарушение должна наступать при условии, что совершенное нарушение не образует состав уголовно наказуемого деяния;

3) осуществление деятельности по перегрузке грузов с судна на судно в исключительной экономической зоне Российской Федерации без уведомления капитана морского порта либо с нарушением сроков или порядка подачи такого уведомления. В данной части проектируемой статьи 11.11.1 КоАП РФ, уведомительный характер ведения этого вида деятельности в исключительной экономической зоне обуславливает не только установление санкций, значительно меньших, чем санкции за нарушение ч. 1 и 2 проектируемой статьи, но и отказ от дополнительного вида наказания – конфискации судна.

4. Представляется необходимым дополнить проект отсылочными нормами на п. 2 статьи 2.6 КоАП РФ, определяющей особенности привлечения к административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших административные правонарушения в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Обобщая изложенное, предлагаем пересмотреть структуру и содержание проектируемых изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в связи с необходимостью согласования проектируемых норм с действующими нормами Уголовного кодекса Российской Федерации, а также с учетом принципов соразмерности, справедливости, и с учетом особенностей правового режима исключительной экономической зоны Российской Федерации.

С учетом вышеизложенного, проекты федеральных законов «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования

осуществления перегрузки грузов с судна на судно за границами морских портов)» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления административного наказания за нарушение правил перегрузки грузов с судна на судно в границах морских портов, а также за границами морских портов во внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации и во внутренних и территориальных водах Российской Федерации в Каспийском море)» требуют существенной доработки.