№ 38015-СШ/Д26и от 20.12.2018 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минтранса России   
«Об утверждении Правил перевозок железнодорожным транспортом грузов  
с сопровождением и Перечня грузов, требующих обязательного

сопровождения и охраны в пути следования»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 декабря 2012 г. № 1318, рассмотрело проект приказа Минтранса России   
«Об утверждении Правил перевозок железнодорожным транспортом грузов  
с сопровождением и Перечня грузов, требующих обязательного сопровождения и охраны  
в пути следования» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно. Ранее по проекту акта Минэкономразвития России было подготовлено заключение об оценке регулирующего воздействие, содержащее ряд замечаний.   
17 декабря 2018 г. разработчиком было проведено рабочее совещание, в рамках которого были представлены дополнительные комментарии в отношении отдельных замечаний.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/08/07-18/000082144).

Разработчиком проведены публичные обсуждения текста проекта акта и сводного отчета в срок с 10 июля по 30 июля 2018 года.

Вместе с тем ряд замечаний не был учтен и остается актуальным в отношении доработанной редакции проекта акта. В этой связи представляется необходимым дополнительно проработать следующее.

1. В настоящее время перечень грузов, требующих обязательного сменного сопровождения и охраны в пути следования, утвержден приказом МПС РФ от 18 июня 2003 г. № 38 (далее соответственно – действующий перечень, действующая редакция приказа).

Действующая редакция приказа содержит перечень грузов, требующих обязательного постоянного *сопровождения* (далее – перечень 1), и перечень грузов, требующих обязательного сменного *сопровождения и охраны* (далее – перечень 2). Проект акта обязывает не только сопровождать грузы из перечня 1, но и охранять, в том числе такие грузы должны быть обеспечены и сопровождающим лицом (далее – проводник)   
и охранником.

Однако в соответствии с пунктом 1 проекта акта по собственной инициативе грузоотправитель при сопровождении грузов постоянным способом может заключать   
с охранными организациями договор на охрану груза для защиты от криминальных угроз   
и посягательств. При этом проектом акта вводится обязанность по охране грузов   
вне зависимости от наличия уже заключенного грузоотправителем договора охраны груза.

Таким образом, на грузоотправителей (грузополучателей или экспедиторов) накладываются дополнительные затраты на охрану грузов из перечня 1. В этой связи представляется целесообразным сохранить действующий подход в определении перечня 1 и перечня 2, то есть осуществлять перевозку грузов из перечня 1 без охраны.

2. В соответствии с пунктом 2 проекта акта сопровождение грузов сменным способом осуществляется ведомственной охраной, которая выполняет как защиту   
от криминальных угроз и посягательств, так и несвойственный ей комплекс организационных и технологических мероприятий по сохранности грузов без отдельного проводника, уполномоченного грузоотправителем. Вместе с тем в указанный перечень входит продукция, требующая, например, соблюдения определенных температурных режимов[[1]](#footnote-1).

Однако осуществление технологических мероприятий, например, поддержание температуры в вагонах, ведомственной охраной может быть затруднительно. Для нивелирования рисков несоблюдения правил перевозки или хранения пищевой продукции действующая редакция приказа содержит норму о том, что грузоотправители, грузополучатели, а также уполномоченные ими лица могут осуществлять постоянное сопровождение грузов, перечисленных в перечне грузов, требующих сменного сопровождения и охраны в пути следования.

Проектом акта указанная возможность не предусмотрена.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным в проекте акта разграничить мероприятия по сопровождению и охране силами ведомственной охраны,   
а также предусмотреть возможность сопровождения лицами, уполномоченными грузоотправителем (грузополучателем, экспедитором), при сопровождении груза сменным способом.

3. Проектом акта расширяется перечень грузов, перевозимых с сопровождением   
и охраной. В такой перечень, например, входят энергетические грузы.

Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 23 Федерального закона   
от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (далее – Закон № 17-ФЗ) охрана грузов в пути следования и на железнодорожных станциях обеспечивается *перевозчиком* за счет собственных средств либо по договору с иными организациями. При этом частью 2 статьи 23 Закона № 17-ФЗ установлено, что охрана наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования   
и специальных грузов осуществляется только ведомственной охраной.

Во исполнение статьи 23 Закона № 17-ФЗ утверждено распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 июля 2015 г. № 1424-р (далее – Распоряжение), которое содержит перечень специальных грузов, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Росжелдора. В данный перечень включены в том числе энергетические газы. Охрана указанных грузов должна обеспечиваться за счет перевозчика в соответствии со статьей 23 Закона № 17-ФЗ, то есть любым из следующих способов:

* за счет собственных средств,
* по договору с ведомственной охраной федерального органа исполнительной власти в области железнодорожного транспорта,
* по договору с другими организациями.

Таким образом, охрана газа энергетического обеспечивается перевозчиком путем заключения договора с ведомственной охраной.

При этом исключением из указанного общего правила являются грузы, включенные в проект акта. Проектом акта предполагается, что охрана энергетических газов будет обеспечиваться за счет грузоотправителя, грузополучателя или экспедитора. При этом разработчиком не представлена информация о планирующемся внесении изменений   
в Распоряжение. Указанное фактически обязывает заключать договоры с ведомственной охраной на охрану указанных грузов дважды: как грузоотправителя, так и перевозчика.

Таким образом, учитывая наличие противоречия между принятым решением Правительства Российской Федерации и проектом акта, считаем необходимым исключить энергетические газы из Распоряжения или из проекта акта.

4. В соответствии со статьей 17 Устава Минтрансом России утверждается перечень грузов, требующих сопровождения и охраны (за исключением военных). При этом   
и действующая редакция приказа, и проект акта содержат воинские грузы без вооружения, не вошедшие в перечень обязательного сопровождения воинскими подразделениями.

Таким образом, отмечаем необходимость доработки проекта акта в данной части   
из-за несогласованности норм проекта акта и действующего регулирования.

5. В соответствии с пунктом 1 проекта акта сопровождение и охрана опасных грузов должны осуществляться на основании Правил перевозки опасных грузов *и* Правил перевозок жидких грузов. При этом в соответствии с Правилами перевозок опасных грузов по железным дорогам, утвержденными Советом по железнодорожному транспорту государств – участников Содружества (протокол от 5 апреля 1996 г. № 15), не все опасные грузы являются жидкими. В этой связи соблюдение Правил перевозок жидких грузов   
в случае перевозки твердых или газообразных грузов является неправомерным.

Таким образом, считаем целесообразным указать, что Правила перевозок жидких грузов применяются только в случае, если груз является предметом таких правил.

6. Пунктом 18 проекта акта предусматривается возможность выдачи грузов   
в пути следования в случае возникновения препятствий только при сопровождении   
и охране грузов постоянным способом. При этом такая выдача грузов может осуществляться и при сменном сопровождении и охране грузов. Действующая редакция приказа предусматривает указанное, однако проектом акта вопрос выдачи грузов   
при перевозке сменным способом не урегулирован.

Таким образом, считаем необходимым проработать механизм выдачи грузов   
в случае возникновения препятствий при сменном сопровождении, например, посредством предоставления доверенности не конкретному проводнику, а юридическому лицу, которое в отношении перевозки может предоставлять список лиц, являющихся доверенными.

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

* наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, 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.

1. Например, медикаменты химико-фармацевтическая продукция, продукция парфюмерно-косметическая и эфирно-масличной промышленности, пищевая продукция и т.д. [↑](#footnote-ref-1)