№ 6435-СШ/Д26и от 05.03.2019 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона
«О внесении изменений в статью 100 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»

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 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в статью 100 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее соответственно – проект акта, Устав), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета
о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в период
с 18 декабря 2018 года по 15 января 2019 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: 02/04/12-18/00086779).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

К проекту акта можно сделать следующие замечания.

1. В соответствии с сопроводительными материалами, представленными разработчиком, проект акта разработан в целях сокращения сверхнормативного нахождения вагонов на железнодорожных путях необщего пользования.

Необходимо отметить, что разработчиком некорректно заполнен пункт 3.1 сводного отчета. Так, вместо описания проблемы приведены статистические показатели, а именно: динамика оборачиваемости грузовых вагонов, динамика использования инфраструктуры, динамика сдвоенных операций. При этом в сводном отчете отсутствует информация
об анализе влияния предлагаемого регулирования на изменение указанных статистических показателей и решение поставленной проблемы.

Более того, разработчиком не раскрывается, каким образом закрепление ответственности, вытекающей из договорных отношений субъектов регулирования,
на уровне федерального закона будет способствовать снижению оборачиваемости вагонов.

Таким образом, на основании представленных разработчиком материалов
не представляется возможным подтвердить целесообразность решения проблемы
с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта.

В этой связи разработчику необходимо доработать сводный отчет и привести обоснование целесообразности внедрения предлагаемого регулирования для решения проблемы.

2. Проект акта в соответствии с пояснительными материалами разработан
в соответствии с подпунктом «б» пункта 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 9 октября 2018 г. № Пр-2014, которым Минтрансу России совместно
с Минпромторгом России, Минсельхозом России и заинтересованными организациями поручено принять меры по предотвращению возникновения локальных дефицитов универсальных и специализированных грузовых вагонов, в том числе путём повышения эффективности оборачиваемости подвижного состава на железнодорожных путях общего и необщего пользования.

Следует отметить, что предлагаемое регулирование затрагивает только случаи, когда перевозчик обслуживает грузоотправителей, грузополучателей собственными локомотивами. В этой связи установление дополнительной ответственности в условиях недостаточных мощностей инфраструктуры и локального переизбытка подвижного состава приведет к увеличению финансовой нагрузки на грузоотправителей, грузополучателей, владельцев путей необщего пользования, но может не оказать существенного влияния на сокращение сроков оборота подвижного состава.

Разработчиком не проанализированы альтернативные методы достижения поставленных целей. При этом участниками публичных консультаций, позиции которых представлены в сводке замечаний и предложений, были обозначены проблемы, которые снижают сроки оборота вагонов, а также предложены меры по их решению, которые
не были проработаны разработчиком.

Также разработчиком не проведен анализ международного опыта, не проведена оценка соответствующих расходов и доходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с предлагаемым регулированием, а также
не заполнены разделы сводного отчета, предусмотренные подпунктами «м» - «у»
пункта 15 Правил.

Таким образом, в целях выполнения поручения и достижения поставленных целей представляется необходимым проанализировать все факторы[[1]](#footnote-2), которые могут влиять
на сроки оборачиваемости подвижного состава, и только на основании такого анализа принимать решение о необходимости дополнительного регулирования хозяйственной деятельности субъектов.

3. Проектом акта за нарушение сроков оборота вагонов, технологических норм погрузки и выгрузки грузов вводятся штрафные санкции в отношении грузоотправителей (отправителей), грузополучателей (получателей), владельцев железнодорожных путей необщего пользования.

В соответствии с пунктом 1.2 Порядка разработки и определения технологических сроков оборота вагонов, а также технологических норм погрузки грузов в вагоны и выгрузки грузов из вагонов, утвержденного приказом МПС от 29 сентября 2003 г. № 67 (далее – Порядок определения технологических сроков оборота), технологические сроки оборота вагонов и технологические нормы погрузки грузов в вагоны и выгрузки грузов
из вагонов устанавливаются в договорах на эксплуатацию железнодорожного пути необщего пользования и договорах на подачу и уборку вагонов. Соответственно, санкции за нарушение указанных сроков также могут определяться договорными отношениями.

В соответствии со статьей 330 Гражданского кодекса Российской Федерации неустойкой (штрафом, пеней) признается определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности, в случае просрочки исполнения договоренностей. Таким образом, вопрос ответственности за нарушение сроков исполнения обязательств в настоящее время уже урегулирован гражданским законодательством.

Кроме того, сроки оборота вагонов, согласованные двусторонним договором между перевозчиком и, например, грузоотправителем, могут отличаться от нормативных сроков оборота вагонов, предусмотренных договорами на эксплуатацию подъездных путей необщего пользования или на подачу-уборку вагонов между владельцами путей необщего

пользования и перевозчиком, так как договоры с перевозчиком учитывают технологию работы с парком подвижного состава, принадлежащего перевозчику.

Таким образом, установление дополнительной ответственности за нарушение сроков, обозначенных в договорах, может привести к двойному привлечению
к ответственности: в соответствии с законодательством и в соответствии с договором. Указанный механизм не может быть поддержан.

4. В настоящее время статьями 62 и 99 Устава уже предусмотрена ответственность за задержку вагонов, контейнеров, принадлежащих перевозчику, под погрузкой, выгрузкой на местах общего и необщего пользования, в том числе на железнодорожных путях необщего пользования. Положения проекта акта распространяются как
на вагоны и контейнеры перевозчика, так и указанный подвижной состав
в собственности или владении иных лиц.

В этой связи отмечаем дублирование норм, предусматривающих привлечение
к ответственности за одно и то же правонарушение.

5. Проектом акта предусматривается введение ответственности за нарушение технологических норм погрузки и выгрузки. Указанные технологические нормы
в соответствии с пунктом 6.3 Правил эксплуатации и обслуживания железнодорожных путей необщего пользования, утвержденных приказом МПС от 18 июня 2003 г. № 26, используются для расчёта технологического срока оборота вагонов, то есть являются промежуточными по отношению к технологическому сроку оборота вагонов. Вместе с тем возможны ситуации, в которых несоблюдение срока проведения промежуточной операции не привело к сверхнормативной задержке вагонов.

При этом проектом акта предусматривается ответственность как за нарушение технологического срока оборота вагонов, так и за нарушение технологических норм погрузки грузов в вагоны и выгрузки грузов из вагонов.

Таким образом, предложенная разработчиком формулировка позволяет применять штрафные санкции фактически за одно правонарушение дважды, то есть как
за промежуточный этап, так и заключительный.

6. Проектом акта предусматривается установление ответственности для грузоотправителя (отправителя), грузополучателя (получателя), владельца железнодорожных путей необщего пользования. При этом нарушение сроков может происходить в том числе по причинам, не зависящим от грузоотправителей, грузополучателей, владельцев путей необщего пользования[[2]](#footnote-3). В соответствии
с информацией, представленной субъектами предпринимательской деятельности, в 90% случаев задержки происходят по причинам, не зависящим от грузоотправителя (отправителя), грузополучателя (получателя), владельца железнодорожных путей необщего пользования.

Вместе с тем на нарушение технологических сроков оборота вагонов могут влиять различные, не связанные между собой факторы, такие как нарушение технологических норм погрузки грузов в вагоны и выгрузки грузов из вагонов по вине грузоотправителей (отправителей), грузополучателей (получателей), превышение расчетного технологического времени (срока) на выполнение технологических операций, связанное
с маневровой работой, выполняемой локомотивом владельца железнодорожных путей необщего пользования, например, подачей вагонов к местам погрузки, выгрузки грузов
и уборкой вагонов с этих мест или временем по передаче вагонов с выставочных путей
на железнодорожные пути необщего пользования и обратно, временем на расформирование (формирование) групп вагонов и маневровой работой не связанной
с подачей и уборкой вагонов. При этом привлечение к ответственности может осуществляться на основании договора перевозчика с любым из указанных лиц вне зависимости от его вины.

Однако проектом акта возлагается ответственность на грузоотправителя (отправителя), грузополучателя (получателя), владельца железнодорожных путей необщего пользования вне зависимости от лица, по причине которого произошло такое нарушение сроков. Таким образом, в случае нарушения сроков по вине перевозчика указанные лица могут быть привлечены к ответственности наряду с ответственностью перевозчика, предусмотренной статьей 100 Устава.

На основании вышеизложенного не может быть поддержано установление ответственности для одной стороны договора в случае нарушения сроков другой стороной.

7. Договорные отношения между собственниками путей необщего пользования
и собственниками подвижного состава могут предполагать взаимосогласованное решение
о размещении вагонов на путях необщего пользования более 36 часов, например, для целей формирования экономически оправданной логистики маршрута или для подготовки вагонов под погрузку.

При этом в соответствии с пунктом 2.1 Порядка определения технологических сроков оборота при расчете технологического срока оборота вагонов учитываются операции исходя из расчета возвращения таких вагонов на выставочные железнодорожные пути[[3]](#footnote-4).

Таким образом, установление ограничений по временному нахождению подвижного состава на путях необщего пользования без учета особенностей конкретной перевозки способно нарушить экономически обоснованную логистику маршрута вагонов, в том числе с необходимостью перевозки порожних вагонов без такой необходимости.

8. Проектом акта предлагается в случае, если невыполнение технологических сроков оборота вагонов и (или) технологических норм погрузки грузов в вагоны и выгрузки грузов из вагонов привело к задержке на железнодорожных путях общего пользования универсальных или специализированных вагонов, взимать с виновного лица дополнительную плату за нахождение путей общего пользования железнодорожного подвижного состава за все время задержки каждого универсального или специализированного вагона. Проектируемый подход не может быть поддержан
по следующим основаниям.

8.1. Частью 12 статьи 39 Устава уже предусмотрена плата за нахождение
на железнодорожных путях общего пользования вагонов в ожидании погрузки, выгрузки, подачи, приема по причинам, зависящим от грузоотправителей (отправителей), грузополучателей (получателей), владельцев железнодорожных путей необщего пользования. При этом установление дополнительной ответственности за нахождение
на железнодорожных путях общего пользования вагонов приведет к двойной оплате вагонов на путях общего пользования.

8.2. В соответствии со статьей 39 Устава перевозчик вносит владельцу инфраструктуры плату за предоставление железнодорожных путей общего пользования для нахождения на них железнодорожного подвижного состава в течение всего времени,
в том числе задержки вагонов, контейнеров под погрузкой, выгрузкой свыше технологического времени, установленного договорами. При этом если вагоны находились на железнодорожных путях общего пользования по причинам, зависящим от грузоотправителей (отправителей), грузополучателей (получателей), владельцев железнодорожных путей необщего пользования, указанные лица вносят перевозчику плату за нахождение на железнодорожных путях общего пользования железнодорожного подвижного состава и возмещают другие затраты и расходы перевозчика, связанные
с таким нахождением. Таким образом, действующим законодательством компенсация затрат владельца инфраструктуры и перевозчика уже предусмотрена.

8.3. Отдельно отмечаем возможность расширения дискреционных полномочий представителей перевозчика, поскольку только он имеет доступ к сведениям обо всех вагонах, которые задерживаются на пути общего пользования из-за невыполнения технологических сроков оборота вагонов и (или) технологических норм погрузки/выгрузки грузов. При этом плата в соответствии с представленными формулировками проекта акта будет установлена в размере, прямо пропорциональном количеству таких вагонов.

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, 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.
1. В том числе ограничения пропускной способности инфраструктуры, особенности погодных условий, систему взаимоотношений грузоотправителей (грузополучателей), перевозчика и операторов подвижного состава, систему отслеживаемости подвижного состава на путях общего и необщего пользования и т.д. [↑](#footnote-ref-2)
2. Например, в связи с возвратом маршрутов по причине отказа в приемке станцией отправления, неподачей или несвоевременной подачей локомотивов, избыточной подачей порожних вагонов перевозчиком, обстоятельствами непреодолимой силы, ремонтными работами и иными причинами. [↑](#footnote-ref-3)
3. При расчете технологического срока оборота вагонов учитывается в том числе маневровая работа по передаче вагонов с выставочных железнодорожных путей на железнодорожные пути необщего пользования и обратно. [↑](#footnote-ref-4)