



Некоммерческое партнерство операторов
железнодорожного подвижного состава

309511, Белгородская обл.,
г. Старый Оскол,
мкр. Ольминского, д. 10 "а", 2-й этаж,
тел.: 8 (4725) 37-81-40, факс: 8 (4725) 37-81-42
e-mail: npogdps1@gmail.com
www.npogdps.com

ОКПО 67190487 ОГРН 1103100001465
ИНН/КПП 3128078077/312801001

Исх. № 120/14 от 19.08.2014г.

**Директору Департамента оценки регулирующего воздействия
Минэкономразвития России
Живулину В.А.**

«Анализ проекта приказа Министерства транспорта России
«Об утверждении Правил исчисления сроков доставки грузов
железнодорожным транспортом»

Уважаемый Вадим Александрович!

В рамках публичного обсуждения направляем Вам правовой анализ и предложения в отношении опубликованного на сайте Министерства транспорта РФ проекта Приказа Министерства транспорта России «Об утверждении Правил исчисления сроков доставки грузов железнодорожным транспортом» (далее - Проект).

Предлагаемый текст документа содержит более детализированный и структурированный, по сравнению с действующими Правилами исчисления сроков доставки грузов железнодорожным транспортом, утвержденных Приказом МПС РФ от 18.06.2003 г. № 27 (далее - Правила), подход к исчислению сроков доставки груза. Условно предлагаемые изменения можно разделить на три группы:

- изменения, приводящие к увеличению сроков доставки,
- изменения, приводящие к уменьшению сроков доставки,
- иные изменения.

Представляется необоснованным стремление законодательно закрепить нормы, приводящие к увеличению сроков доставки грузов. За шесть месяцев 2012 года 75,4 % грузов было доставлено с соблюдением нормативных сроков доставки, за шесть месяцев 2013 года доля своевременно доставленных грузов увеличилась до 82,1 %. Таким образом, во-первых,

большая часть грузоперевозок осуществляется с соблюдением сроков доставки грузов, во-вторых, наблюдается тенденция к увеличению этого показателя. Следовательно, можно сделать вывод о том, что установленные в действующих Правилах, нормативы по срокам доставки грузов объективны и не завышены, а значит, не нуждаются в корректировке.

Также следует обратить внимание на то, что предлагаемый Проект сужает пределы действия принципа свободы договора по сравнению с действующими Правилами.

В некоторой доработке нуждается структура построения нормативно-правового акта.

I. Нормативно-правовые изменения, приводящие к увеличению сроков доставки грузов

Предлагаемый Проект содержит ряд новелл и изменений норм действующих Правил, которые **приводят к увеличению сроков доставки грузов по сравнению с актуальным правовым режимом.**

1. Проект предлагает ввести в действие норму, регулирующую вопрос исчисления сроков доставки порожних вагонов, следующих в ремонт. Согласно пп. 2.5 Проекта «При перевозке собственных порожних вагонов, следующих в ремонт с ограничением скорости движения, норма суточного пробега, установленная в пункте 2.2.1 настоящих Правил, уменьшается на 30 процентов».

Данное правило - новелла Проекта. Аналогичной специальной нормы, регулирующей порядок исчисления сроков доставки порожних вагонов, следующих в ремонт, действующие Правила не содержат. Проект не содержит ссылки на нормативный акт, определяющий случаи, при которых порожние вагоны следуют в ремонт с ограничением скорости, а также нормативы ограничения скорости. Исходя из общих принципов права, расчёт срока доставки порожних вагонов, следующих в ремонт, в рамках действующего правового регулирования осуществляется с учётом общих правил о нормах суточного пробега, предусмотренных в п. 2 действующих Правил.

Предусмотренное в Проекте правило о сокращении норм суточного пробега в отношении порожних вагонов, следующих в ремонт, приводит к законодательному закреплению увеличения сроков доставки данного вида грузов.

В целях внесения ясности о последствиях нормативного закрепления данного правила, предлагаем ввести в пп. 2.5 отсылочную норму, указывающую на нормативный правовой акт, определяющий случаи, при которых собственные порожние вагоны следуют в ремонт с ограничением скорости движения, и допустимые пределы снижения скорости.

Если действующие нормативы допускают меньшее снижение скорости движения собственных порожних вагонов, следующих в ремонт, то закрепление в пп. 2.5 Проекта данной нормы считаем необоснованным.

2. В Проекте предложены изменения расчёта сроков доставки животных, перевозимых повагонными и групповыми отправлениями.

Согласно абз. 2 п. 3 Проекта срок доставки животных, перевозимых повагонными и групповыми отправлениями, исчисляется по нормам суточного пробега для контейнерных (с сортировкой в пути следования) и мелких отправок.

В действующих Правилах в пп. 2.4 указано, что срок доставки животных, перевозимых повагонными и групповыми отправлениями, исчисляется по нормам суточного пробега для повагонных отправок.

Нормы суточного пробега для контейнерных (с сортировкой в пути следования) и мелких отправок, закреплённые в Проекте, превышают нормы суточного пробега для повагонных отправок, следовательно, сроки доставки животных, перевозимых повагонными и групповыми отправлениями, увеличиваются в соответствии с Проектом по сравнению с актуальным правовым режимом.

Считаем установление норм суточного пробега для расчёта сроков доставки животных, перевозимых повагонными и групповыми отправлениями, аналогичными нормам суточного пробега для контейнерных (с сортировкой в пути следования) и мелких отправок необоснованным.

Предлагаем абз. 2 п. 3 Проекта изложить в следующей редакции:

«Срок доставки животных, перевозимых повагонными и групповыми отправлениями, исчисляется по нормам суточного пробега для повагонных и контейнерных (без сортировки в пути следования) отправок».

3. В Проекте по сравнению с действующими Правилами содержится расширенный перечень случаев, при которых увеличиваются сроки доставки, исчисленные исходя из норм суточного пробега (см. п. 5 Проекта).

Так, Проектом дополнительно предлагается увеличивать рассчитанный в соответствии с нормативами срок доставки груза в следующих случаях:

- на двое суток - на операции, связанные с переадресовкой собственных порожних вагонов (пп. 5.7 Проекта),
- на одни сутки - при перевозке собственных порожних вагонов назначением на железнодорожные станции Кузбасского региона (пп. 5.10 Проекта),
- на одни сутки при перевозке собственных порожних вагонов из-под перевозки опасных грузов (пп. 5.13 Проекта).

3.1 Не представляется оправданной инициатива по увеличению нормативного срока доставки собственных порожних вагонов на двое суток, в связи с операциями, связанными с их переадресовкой, в то время как нормативный срок доставки гружённых вагонов по аналогичным основаниям, то есть в связи с операциями, связанными с переадресовкой груза, согласно пп. 5.7 Проекта, может быть увеличен только лишь на одни сутки. Технологических причин, обосновывающих больший период увеличения срока доставки в отношении порожних вагонов, нет.

Предлагаем пп. 5.7 Проекта изложить в следующей редакции:

«1 сутки – на операции, связанные с переадресовкой груза, и на операции, связанные с переадресовкой собственных порожних вагонов».

3.2 Предлагаем пп. 5.8 изложить в следующей редакции с изменённой пунктуацией:

«2 суток - при перевозке на расстояние до 1000 км, 3 суток - при перевозке на расстояние свыше 1000 км - для грузов, перевозимых мелкими отправлениями и в контейнерах с сортировкой в пути следования».

3.3 Не является обоснованным увеличение срока доставки, исчисленных исходя из норм суточного пробега, на одни сутки при перевозке собственных порожних вагонов назначением на железнодорожные станции Кузбасского региона.

Предлагаем пп. 5.10 Проекта исключить.

3.4 Предлагаем пп. 5. 12 изложить в следующей редакции с изменённой пунктуацией:

«1 сутки - для грузов, собственных порожних вагонов, 2 суток - для грузов, перевозимых на транспортёрах, имеющих 12 и более осей, а также грузов, имеющих 1-5 степени негабаритности (включительно) - на передачу с одной инфраструктуры на другую инфраструктуру»

4. В пп. 6.2 Проекта предлагается увеличивать сроки доставки грузов, собственных порожних вагонов на всё время задержки в случаях задержки грузов в пути следования для исправления погрузки, устранения перегруза грузов или устранения коммерческих неисправностей вагонов, контейнеров, допущенных грузоотправителем.

При этом хотелось бы обратить внимание на то, что порядок производства коммерческого осмотра поездов и вагонов на железных дорогах Российской Федерации, осуществляемого для выявления и устранения коммерческих неисправностей, угрожающих безопасности движения поездов и сохранности перевозимых грузов определяется Правилами коммерческого осмотра поездов и вагонов, утверждёнными МПС РФ 29.12.1995 N ЦМ-360 (далее по тексту - Правила коммерческого осмотра поездов и вагонов).

Не всегда выявление и устранение коммерческих неисправностей осуществляется с превышением установленного времени стоянки поезда, предусмотренного технологическим процессом работы станции. В соответствии с пп. 2.9 Правил коммерческого осмотра поездов и вагонов устранение коммерческих неисправностей должно производиться, как правило, без отцепки вагонов от поезда, для чего исходя из местных условий работы начальником отделения дороги может быть установлен порядок, при котором для устранения коммерческих

неисправностей привлекаются работники ПТО, механизированной дистанции погрузочно - разгрузочных работ и другие.

Отцепка вагонов от поезда допускается только в тех случаях, когда устранение неисправности за время стоянки поезда, предусмотренное технологическим процессом работы станции, невозможно, а также при необходимости проверки состояния груза в вагоне.

Полагаем, что положения Правил исчисления сроков доставки грузов железнодорожным транспортом должны быть сформулированы с учётом положений Правил коммерческого осмотра поездов и вагонов.

Кроме того, в целях стимулирования перевозчика к скорейшему исправлению названных неисправностей представляется необходимым установить временные ограничения для устранения подобного рода неисправностей.

В связи с изложенным выше предлагаем пп. 6.2 Проекта из п. 6 Проекта исключить, п. 5 Проекта дополнить пп. 5.15, представляющим собой переформулированный пп. 6.2 предложенных Правил, следующего содержания:

«5 суток - в случае задержки грузов в пути следования для исправления погрузки, устранения перегруза грузов или устранения коммерческих неисправностей вагонов, контейнеров, допущенных грузоотправителем и угрожающих безопасности движения, в тех случаях, когда устранение неисправности за время стоянки поезда, предусмотренное технологическим процессом работы станции, невозможно, а также при необходимости проверки состояния груза в вагоне».

5. Пп. 6.11 Проекта содержит норму, согласно которой, срок доставки грузов, собственных порожних вагонов увеличиваются на всё время задержки в случаях задержки принятых к перевозке вагонов и контейнеров на железнодорожных путях необщего пользования по причинам, зависящим от грузоотправителя, владельца вагонов, владельца пути необщего пользования.

Полагаем, что данная норма сформулирована некорректно с точки зрения конструкции договора железнодорожной перевозки грузов и существующей строго регламентированной системы приёма груза к перевозке.

Договор перевозки грузов железнодорожным транспортом является реальным договором, а значит считается заключенным с момента фактической передачи груза перевозчику. Момент, когда груз/порожний вагон считается фактически переданным перевозчику, определяется в строгом соответствии с Правилами приема грузов к перевозке железнодорожным транспортом, утверждёнными Приказом МПС РФ от 18.06.2003 N 28 (далее - Правила приема грузов к перевозке железнодорожным транспортом).

Так согласно п. 25 Правил приема грузов к перевозке железнодорожным транспортом в зависимости от условий приема грузов и/или собственного порожнего вагона к перевозке фактическим подтверждением передачи вагонов с грузами и собственного порожнего вагона от грузоотправителя или отправителя перевозчику является:

- при погрузке вагонов, в том числе загруженных контейнерами на железнодорожных путях необщего пользования при обслуживании их локомотивом перевозчика - подпись грузоотправителя и перевозчика в памятке приемосдатчика в графе "Вагон сдал", "Вагон принял" у места погрузки в момент уборки вагона. Памятка приемосдатчика составляется в двух экземплярах. Форма памятки приемосдатчика и порядок ее ведения устанавливаются МПС России,

- При погрузке вагонов, в том числе загруженных контейнерами на железнодорожных путях необщего пользования при обслуживании их локомотивом, не принадлежащим перевозчику, - подпись владельца железнодорожных путей необщего пользования или пользователя, с которыми заключен договор на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования или договор на подачу и уборку вагонов и перевозчика в памятке приемосдатчика в графе "Вагон сдал", "Вагон принял". В этом случае приемосдаточные операции осуществляются на выставочных путях установленными договорами в момент уборки вагонов.

Этими нормами регламентируется момент передачи груза к перевозке, временной предел разграничения зон ответственности между грузоотправителем и перевозчиком, а значит и момент заключения договора перевозки грузов железнодорожным транспортом.

Таким образом, уже заключённый договор перевозки грузов железнодорожным транспортом не предполагает нахождение груза на путях необщего пользования вне зоны правовой ответственности перевозчика.

Именно поэтому формулировка пп. 6.11 Проекта не является корректной.

Ситуация задержки передачи груза от грузоотправителя перевозчику рассматривается в п. 24 Правил приема грузов к перевозке железнодорожным транспортом. В частности, в п. 24 Правил приема грузов к перевозке железнодорожным транспортом прописано, что в случае, если в момент фактической передачи вагонов с грузами перевозчиком будут обнаружены обстоятельства, свидетельствующие о коммерческой неисправности вагонов или повреждения груза (например, отсутствие ЗПУ, неисправные ЗПУ, открытые люки, повреждение обшивки вагонов и контейнеров с доступом к грузу и т.п.), вагоны с грузами к отправлению не принимаются, памятка приемосдатчика перевозчиком не подписывается и вагоны с грузами находятся на ответственном простое грузоотправителя.

Грузоотправитель обязан устранить выявленные перевозчиком неисправности и вновь предъявить вагоны с грузами перевозчику.

Факт задержки вагонов с грузами к отправлению оформляется перевозчиком актом общей формы, в порядке, предусмотренном Правилами составления актов при перевозках грузов на железнодорожном транспорте. В этом случае срок доставки грузов увеличивается на срок задержки вагонов к отправлению по вине грузоотправителя, о чем в накладной в графе "Отметки перевозчика" и дорожной ведомости в верхней лицевой части перевозчиком делается отметка "Срок доставки увеличен на суток по вине грузоотправителя по акту общей формы N от". Один экземпляр акта общей формы прикладывается к накладной.

Пп. 6.11 Проекта должен быть сформулирован в привязке к нормам Правил приема грузов к перевозке железнодорожным транспортом.

Предлагаем изложить пп. 6.11 Проекта в следующей редакции:

«Задержки принятых к перевозке вагонов и контейнеров на железнодорожных путях необщего пользования в случаях, предусмотренных п. 24 Правил приема грузов к перевозке железнодорожным транспортом, утверждёнными Приказом МПС РФ от 18.06.2003 N 28».

6. В целях устранения технической ошибки и в связи с отсутствием в проекте п. 6.12 предлагаем изложить абз. 5 п. 7 Проекта в следующей редакции:

«В случаях, установленных в пункте 6.4 настоящих Правил, в графе накладной «Отметки перевозчика» и в дорожной ведомости под наименованием груза делается отметка следующего содержания:»

II. Нормативно-правовые изменения, приводящие к уменьшению сроков доставки грузов

Проект предусматривает иные правила исчисления сроков доставки негабаритных грузов.

1. В п. 7 действующих Правил предусмотрено, что сроки доставки грузов с 1 по 5 степень негабаритности (включительно) увеличиваются на 1 сутки - на каждую передачу груза с одной инфраструктуры на другую инфраструктуру.

Проект не предусматривает в п. 8 возможности увеличения срока доставки негабаритных грузов при передаче груза с одной инфраструктуры на другую, вместо этого Проект содержит отсылку к п. 5 и п. 6 Проекта, а значит и к пп. 5.12 Проекта, которым предусмотрено, что срок доставки в отношении данного вида грузов увеличивается на двое суток в случае передачи с одной инфраструктуры на другую.

Открытым остаётся вопрос о том, предусматривает ли Проект увеличение срока доставки негабаритных грузов каждый раз на двое суток при передаче с одной инфраструктуры на другую? Если ответ на этот вопрос оказывается положительным, то сроки доставки негабаритных грузов увеличиваются по сравнению с действующими Правилами.

Если же Проект допускает возможность только разового увеличения срока доставки груза на двое суток, вне зависимости от числа передач груза с одной инфраструктуры на другую, то в таком случае, новелла может привести к сокращению сроков доставки негабаритных грузов в отдельных случаях.

Предлагаем пп. 5.12 Проекта изложить в следующей редакции:

«1 сутки - единовременно на передачу грузов, собственных порожних вагонов, 2 суток – единовременно для грузов, перевозимых на транспортерах, имеющих 12 и более осей, а также грузов, имеющих 1-5 степени негабаритности (включительно) с одной

инфраструктуры на другую инфраструктуру, вне зависимости от числа передач грузов, в том числе перевозимых на транспортерах, имеющих 12 и более осей и грузов, имеющих 1-5 степени негабаритности (включительно), собственных порожних вагонов с одной инфраструктуры на другую».

2. Техническим недостатком Проекта можно считать то, что в п. 8 при определении норм суточного пробега не указывается, что при расстоянии меньшем, чем нормативное, равное 100 км и 80 км, неполные 100 км и неполные 80 км считаются за полные. В действующих Правилах имеется подобная оговорка. Отсутствие данного указания приведёт к необходимости толкования нормы в процессе правоприменения.

Предлагаем изложить абз. 2 и абз. 3 п. 8 Проекта в следующей редакции:

«1 сутки на каждые 100 км следования (при расстоянии менее 100 км считаются за полные) - для грузов с первой по четвертую степень негабаритности включительно;

1 сутки на каждые 80 км следования (при расстоянии менее 80 км считаются за полные) - для грузов пятой степени негабаритности».

IV. Иные нормативно-правовые изменения

Проект предлагает ряд изменений, которые не влияют непосредственно на увеличение или уменьшение сроков доставки грузов, тем не менее, на них следует обратить внимание.

1. В пп. 2.2.2 Проекта, устанавливающего нормы суточного пробега при перевозке грузов большой скоростью, не содержится, в отличие от действующих Правил, нормы, определяющей перечень железнодорожных направлений, по которым осуществляются перевозки грузов большой скоростью.

Предлагаем пп. 2.2.2 Проекта дополнить абзацем следующего содержания:

«Перечень железнодорожных направлений, по которым осуществляются перевозки грузов большой скоростью, публикуется в сборнике правил перевозок железнодорожным транспортом».

2. П. 15 Проекта содержит правило о возможности изменения предусмотренных Проектом правил сроков доставки грузов в случае заключения соответствующего Договора между перевозчиком и грузоотправителем.

При этом в данном пункте действует оговорка: «договорной срок доставки в пути следования увеличивается перевозчиком в соответствии с настоящими правилами».

Подобная оговорка отсутствует в действующих Правилах.

П. 11 действующих Правил предусматривает возможность изменять определённые Правилами сроки доставки груза. При этом воля сторон в определении договорных сроков доставки груза не ограничивается.

Таким образом, Проект сужает свободу договора, делая нормы об увеличении срока доставки груза жёстко императивными.

Предлагаем абз. 2 п. 15 Проекта исключить.

3. П. 16 Проекта правил также, как и п. 12 Правил содержит норму, устанавливающую, что ответственность перевозчика за просрочку доставки груза наступает в соответствии со ст. 97 УЖТ РФ.

Представляется, что данная правовая норма излишня. Применение действующих принципов гражданского права позволяет сделать вывод о том, что ответственность перевозчика наступает в соответствии с нормами УЖТ РФ и обратиться к ст. 97 УЖТ РФ.

Дублирование идентичных норм в нормативных актах разного уровня приводит к избыточности нормативно-правового регулирования.

Предлагаем п. 16 Проекта исключить.

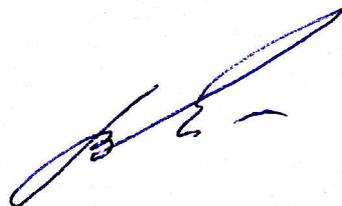
8. пп. 2.6 Проекта, содержит норму о том, что неполные сутки при исчислении сроков доставки считаются за полные, а расчётное время приёма груза к перевозке и прибытия на станцию назначения - московское.

Расположение этой нормы в пп. 2.6 считаем структурно неверным. Данная норма - общая норма-принцип расчёта сроков по отношению к следующим нормам документа, значит, в соответствии с традицией пандектной системы права, должна быть вынесена перед специальными нормами. В этом смысле, в действующих Правилах сохранена юридическая логика конструкции правовых актов, и общие нормы-принципы расчёта вынесены в п. 2 перед специальными нормами, содержащимися в следующих ниже подпунктах.

Предлагаем пп. 2.6 Проекта исключить, пункт 2 Проекта дополнить перед пп. 2.1 новым абзацем следующего содержания:

«Неполные сутки при исчислении сроков доставки считаются за полные. Расчетное время приема груза к перевозке и прибытия на станцию назначения - московское».

Председатель НП ОЖДПС



Лукьянова О.В.