

Ссылка:

http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20130409_07

5 апреля 2013 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минтранса России «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства»

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, рассмотрело поступивший из Минтранса России (далее – разработчик) на заключение об оценке регулирующего воздействия проект приказа «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства» (далее – проект акта, проект приказа).

Проект акта направлен на регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, а также в области оценки соответствия.

В порядке, предусмотренном разделом 10 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 в целях проведения оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России письмом от 13 марта 2013 г. № Д26и-260 разработчику был направлен запрос о предоставлении необходимых для оценки регулирующего воздействия сведений о расчетах, обоснованиях и прогнозах социально-экономических, финансовых и иных последствиях реализации предлагаемых проектом акта решений (далее – сведения по проекту акта).

Сведения по проекту акта предоставлены письмом Минтранса России от 15 марта 2013 г. № 03-01/03-886и.

1. Проблема, на решение которой направлено регулирование. Цель принятия проекта акта.

1.1. Согласно представленным сведениям, проблема, на решение которой направлено предлагаемое регулирование, заключается в низкой степени безопасности дорожного движения. С позиции разработчика, основной причиной ДТП является несоблюдение водителями режимов труда и отдыха. При этом разработчиком акта не была представлена информация, подтверждающая такую позицию.

1.2. С позиции разработчика целью принятия проекта акта является:

- повышение экономической заинтересованности владельцев транспортных средств в повышении безопасности дорожного движения;
- создание практических механизмов повышения безопасности дорожного движения в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.10.2012 № 1995-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах".

1.3. Разработчиком в пояснительной записке к проекту акта не указаны альтернативные варианты решения проблемы.

2. Содержание и область правового регулирования. Основные группы участников общественных отношений, интересы которых могут быть затронуты в результате принятия проекта акта

2.1. Согласно пояснительной записке, представленной разработчиком, проект акта разработан в целях реализации требований Федерального закона от 14 июня 2012 г. № 78-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» (далее – Федеральный закон от 14 июня 2012 г. № 78-ФЗ) и постановления Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2012 г. № 1213 «О требованиях к тахографам, категориях и видах оснащаемых ими транспортных средств, порядке оснащения транспортных средств

тахографами, правилах их использования, обслуживания и контроля их работы» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 1213).

2.2. Статьей 1 Федерального закона от 14 июня 2012 г. № 78-ФЗ предусмотрена обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, с 1 апреля 2013 г. по оснащению транспортных средств техническими средствами контроля, обеспечивающими непрерывную, некорректируемую регистрацию информации о скорости и маршруте движения транспортных средств, о режиме труда и отдыха водителей транспортных средств (тахографами).

Постановлением Правительства Российской Федерации № 1213 установлено, что требования к тахографам, категории и виды оснащаемых ими транспортных средств, правила их использования, обслуживания и контроля их работы утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации.

2.3. Основными группами участников общественных отношений, чьи интересы могут быть затронуты в результате принятия проекта акта, являются:

- юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств.

3. Риски недостижения целей правового регулирования, возможные негативные последствия от введения правового регулирования.

3.1. В настоящее время оснащение транспортных средств тахографами регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № 720 «Об утверждении технического регламента о безопасности колесных транспортных средств» (далее – Технический регламент). Пунктом 8.1 устанавливается требование по оснащению транспортных средства категорий М₂, М₃, N₂ и N₃, осуществляющих коммерческие перевозки пассажиров и грузов, техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха. В соответствии с указанной нормой, по экспертным оценкам, было оснащено около 300 тыс. транспортных средств¹.

¹ В рамках публичных консультаций субъектами предпринимательской деятельности были представлены различные оценки количества транспортных средств, уже оснащенных тахографами (более подробно такие оценки представлены

Кроме того, часть транспортных средств, подпадающих под предлагаемое регулирование, оснащено тахографами, соответствующими положениям Европейского соглашения, касающегося работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки (ЕСТР).

Проектом приказа предполагается переходный период для транспортных средств, уже оснащенных тахографами, сроком до апреля 2015 г. или до даты очередной калибровки. При этом калибровку тахографов необходимо проводить два раза в год.²

Таким образом, с принятием проекта приказа свыше 300 тыс. транспортных средств в течение полугода будет нуждаться в переоснащении транспортных средств новыми тахографами. При допущении, что стоимость покупки и установки нового тахографа варьируется от 30 до 55 тыс. руб., а карт водителя и предприятия от 500 руб. по 4 тыс. руб. каждая, можно предположить, что субъекты предпринимательской и иной деятельности понесут единовременные затраты от 31,5 тыс. до 67 тыс. руб. в расчете на одно транспортное средство.³

Совокупные издержки на переоснащение транспортных средств тахографами могут составить до 20,1 млрд. рублей. При этом обоснования необходимости переоснащения данных транспортных средств разработчиком не представлено. Следует отметить, что дополнительные издержки по-сути возлагаются именно на тех владельцев транспортных средств, которые своевременно исполнили требования национального технического регламента об оснащении тахографами.

Учитывая вышеизложенное, считаем целесообразным предусмотреть в проекте акта переходные положения, исключая возложение избыточных расходов на перевозчиков, эксплуатирующих транспортные средства, уже оснащенные тахографами.

3.2. Проект акта устанавливает избыточный круг транспортных средств, подлежащих оснащению тахографами. Так, под действие акта подпадают транспортные средства, предназначенные для сельскохозяйственных работ, а также используемые в медицинских целях.

Считаем целесообразным, установить перечень исключений, аналогичный перечню изъятий, предусмотренному ЕСТР. Перечень изъятий, закрепленный в ЕСТР, приведен в Приложении 1.

в справке о публичных консультациях, прилагаемой к настоящему заключению). Для расчетов издержек предпринимателей была взята оценка Ассоциации международных автомобильных перевозчиков.

² Данная позиция представлена субъектами предпринимательской деятельности в рамках публичных консультаций.

³ Издержки включают: приобретение одного тахографа, одной карты предприятия и двух карт водителя.

3.3. Учитывая, что нормы проекта приказа распространяются на транспортные средства, находящиеся в собственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принятие проекта акта потребует единовременного оснащения по разным оценкам от 2,5 до 4 млн. транспортных средств.⁴ При этом по экспертным оценкам, в настоящее время производственные мощности компаний-производителей позволяют производить до 1 млн. тахографов, соответствующих нормам проекта акта, в год.

В то же время в настоящий момент не существует моделей тахографов, соответствующих требованиям проекта приказа; процедуры сертификации моделей тахографов; порядка ведения реестра учета моделей тахографов, допущенных к эксплуатации; порядка допуска сервисных центров к деятельности по установке и обслуживанию тахографов.

В этой связи полагаем целесообразным перенести срок вступления приказа в силу, а также установить дифференцированные сроки применения требований различных категорий транспортных средств на основании данных о количестве транспортных средств каждой категории, например:

для М₂, М₃ – 1 января 2014 г.;

для N₂ и N₃ – 1 января 2015 г. и 1 января 2016 г.

3.4. Проектом акта предлагается включить в состав бортового устройства программно-аппаратное шифровальное (криптографическое) средство (далее - блок СКЗИ). Установление блока СКЗИ тахографа, с позиции разработчика, обусловлено необходимостью обеспечения следующих характеристик тахографа:

- сохранение конфиденциальности персональных данных и данных, составляющих коммерческую тайну;
- придание данным, полученным с помощью тахографа, юридической значимости;
- сведение к минимуму возможности несанкционированной корректировки данных;
- снижение риска избирательного правоприменения со стороны представителей ГИБДД, осуществляющих контроль за соблюдением режимов работы и отдыха водителей.

Вместе с тем, оборудование транспортных средств блоками СКЗИ может привести к следующим негативным последствиям.

- В соответствии с Положением о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза и вывоза с таможенной территории Таможенного союза

⁴ Исходя из количества транспортных средств, попадающих под регулирование Технического регламента либо проекта приказа (по данным Росстата и Минтранса России (письмо от 15 марта 2013 г. № 03-01/03-886и)).

шифровальных (криптографических) средств, утвержденного Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 августа 2012 № 134 "О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования", ввоз и вывоз шифровальных средств осуществляются на основании разовых лицензий, выдаваемых уполномоченным органом государства - члена Таможенного союза, на территории которого зарегистрирован заявитель. Таким образом, владелец транспортного средства, оборудованного блоком СКЗИ каждый раз при выезде за границу будет обязан получать разовую лицензию.

- В соответствии с требованиями ФСБ России, блок СКЗИ тахографа подлежит замене каждые 3 года. При допущении, что издержки на переоснащение блока СКЗИ составляет 10-12 тыс. рублей, транспортные предприятия будут нести убытки в размере этой суммы в расчете на одно транспортное средство каждые 3 года. То есть в целом по экономике субъекты предпринимательской деятельности будут нести издержки от 25 до 48 млрд. руб. каждые 3 года.

- Сервисные центры (мастерские), допущенные к установке, проверке, техническому обслуживанию и ремонту тахографов, соответствующих требованиям проекта приказа, в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» будут обязаны получить лицензии на техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств.

Полагаем, что необходимость обеспечения заявленных характеристик тахографа именно посредством применения СКЗИ не обоснована. При этом стоит отметить, что в отсутствие блока СКЗИ тахограф может оставаться эффективным инструментом снижения уровня ДТП.

В этой связи считаем целесообразным исключить требования об обязательном оснащении тахографа блоком СКЗИ. Вместе с тем необходимо доработать положения проекта акта для достижения целей, предполагаемых установлением блока СКЗИ, в том числе:

- предусмотреть требования к конструкции тахографа, осложняющие несанкционированную корректировку и изъятие информации;

- определить порядок контроля и надзора за работой тахографа, позволяющий использовать данные тахографа в качестве доказательств в суде, без необходимости

удостоверения их электронно-цифровой подписью, а также позволяющий снизить риски избирательного правоприменения должностных лиц, осуществляющих контроль режимов труда и отдыха.

4. Выводы о возможных последствиях принятия проекта акта.

По результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта считаем, что наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, обоснованы.

Вместе с тем, в представленном проекте акта содержатся 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.

Таким образом, считаем необходимым доработать проект акта с учетом замечаний, представленных в настоящем заключении.

5. Сведения о публичных консультациях по проекту акта

В процессе подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия в период с 11 по 25 марта 2013 г. были проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной деятельности, с субъектами Российской Федерации. Соответствующие запросы были направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», Консультативный совет по иностранным инвестициям, Российско-Германскую торговую палату и другие, а также в ряд органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Результаты проведения публичных консультаций обобщены в справке о результатах проведения публичных консультаций и сводной таблице результатов (приложение к настоящему заключению).

Приложение № 1 к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минтранса России «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства»

Перечень транспортных средств, на которые не распространяется действие ЕСТР

Если Договаривающиеся стороны, по территории которых производятся перевозки, не договорились об обратном, настоящее Соглашение не применяется к международным автомобильным перевозкам грузов, совершаемым:

- 1) транспортными средствами, которые используются для перевозки грузов и разрешенный максимальный вес которых, включая вес прицепов или полуприцепов, не превышает 3,5 тонны;
- 2) транспортными средствами, которые используются для перевозки пассажиров и которые в силу своей конструкции и оборудования могут перевозить не более девяти человек, включая водителя, и предназначены для этой цели;
- 3) транспортными средствами, которые используются для перевозки пассажиров на регулярных линиях, протяженность которых не превышает 50 км;
- 4) транспортными средствами, разрешенная максимальная скорость которых не превышает 30 км в час;
- 5) транспортными средствами, которые используются вооруженными силами, органами гражданской обороны, пожарной службой и силами поддержания общественного порядка или которые находятся в их ведении;
- 6) транспортными средствами, которые используются службами канализации, защиты от наводнений, водо-, газо- и электроснабжения, для технического обслуживания и ремонта дорог, для сбора и удаления мусора, службами телеграфа и телефона, для

перевозки почтовых отправлений, службами радио и телевидения и для обнаружения радио- и телевизионных передатчиков и приемников;

7) транспортными средствами, которые используются в чрезвычайных обстоятельствах или в ходе спасательных операций;

8) специальными транспортными средствами, которые используются в медицинских целях;

9) транспортными средствами, перевозящими цирковое или ярмарочное оборудование;

10) специальными аварийными транспортными средствами;

11) транспортными средствами, которые проходят дорожные испытания в целях совершенствования техники, ремонта или обслуживания, и новыми или переоборудованными транспортными средствами, которые еще не сданы в эксплуатацию;

12) транспортными средствами, которые используются для некоммерческих перевозок грузов для личного пользования;

13) транспортными средствами, которые используются для сбора молока на фермах и возвращения на фермы молочной тары и молочных продуктов, предназначенных для кормления животных.