



МИНИСТЕРСТВО ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНТРАНС РОССИИ)

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА
(РОСТРАНСНАДЗОР)

П Р И К А З

18 марта 2024 г.

Москва

№ 88-103 фс

Об утверждении Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта за 2023 год

В соответствии с частью 4 статьи 47 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», пунктом 12 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 991, приказом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 29 сентября 2021 г. № ВБ-853фс «Об организации работы по обобщению правоприменительной практики» п р и к а з ы в а ю:

1. Утвердить прилагаемый Доклад о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта за 2023 год (далее – Доклад о результатах обобщения правоприменительной практики).

2. Начальнику Управления государственного железнодорожного надзора (Е.В. Юдину) обеспечить размещение Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики на официальном сайте Ространснадзора в информационно – телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее 3 дней со дня его утверждения.

Руководитель

В.Ф. Басаргин

Доклад о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта за 2023 год

1.1. Общие сведения

Доклад о правоприменительной практике подготовлен в рамках реализации части 4 статьи 47 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 248-ФЗ), пунктом 12 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 991 (далее - постановление Правительства № 991).

Целями обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

- обеспечение единства практики применения органами государственного контроля (надзора), его подразделениями и территориальными органами федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, иных нормативных документов, обязательность применения которых установлена законодательством Российской Федерации;

- обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике органов государственного контроля (надзора) путем их доведения до сведения контролируемых лиц;

- совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, устранения избыточных контрольных (надзорных) функций;

- повышение результативности и эффективности контрольной (надзорной) деятельности;

Обобщение правоприменительной практики проводится для решения следующих основных задач:

- обеспечение единообразных подходов к применению контрольным (надзорным) органом и его должностными лицами обязательных требований, законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре);

- выявление типичных нарушений обязательных требований, причин, факторов и условий, способствующих возникновению указанных нарушений;

- анализ случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, выявление источников и факторов риска причинения вреда (ущерба);

- подготовка предложений о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле.

1.2. Сведения о результатах правоприменительной практики Госжелдорнадзора за 2023 год

Контрольная (надзорная) деятельность Госжелдорнадзора в 2023 году была организована в соответствии с положениями Федерального закона № 248-ФЗ, в рамках и в соответствии с полномочиями и требованиями нормативных правовых актов, регулирующих контрольную (надзорную) деятельность в области железнодорожного транспорта.

В целях реализации требований Федерального закона № 248-ФЗ и в соответствии с постановлением Правительства № 991, Госжелдорнадзором проведена работа по формированию Реестра объектов контроля и присвоения им соответствующей категории риска, который в настоящее время содержит более 29 тысяч объектов контроля, сведения о которых в полном объеме занесены в Единый реестр видов контроля (ЕРВК).

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 06.02.2021 № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» Госжелдорнадзором в целях цифровизации процессов контрольной (надзорной) деятельности проведена работа по занесению в Реестр обязательных требований 1414 структурных единиц нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта. В 2023 году в соответствии с План-графиком формирования Реестра обязательных требований продолжилась работа по наполнению Реестра, в настоящее время Реестр содержит 7006 обязательных требований.

На 2023 год территориальными органами Госжелдорнадзора было запланировано 68 контрольных (надзорных) мероприятий.

В соответствии с Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля ежегодных планов проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489, Правилами формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2428, а также в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 из Плана контрольных (надзорных) мероприятий на 2023 год (далее – План) было исключено 2 контрольных (надзорных) мероприятия.

За 2023 год территориальными органами и Центральным аппаратом Госжелдорнадзора было проведено 96 контрольных (надзорных) мероприятий, из них 66 – плановых, 30 – внеплановых.

Всего в ходе контрольных (надзорных) мероприятий с взаимодействием с контролируемым лицом выявлено 9788 нарушений требований законодательства Российской Федерации, устранено нарушений требований законодательства Российской Федерации – 7675. Выдано 96 предписаний по устранению, выявленных в ходе контрольных (надзорных) мероприятий нарушений.

С 22 апреля 2023 года вступил в силу приказ Минтранса России от 07.03.2023 № 70 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта».

Госжелдорнадзором на постоянной основе ведется учет «срабатывания» индикаторов риска и контроль организации внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий. Всего в 2023 году проведено 19 внеплановых проверок по индикаторам риска, по результатам которых выявлено 2680 нарушений законодательства в области железнодорожного транспорта, из которых 881 нарушение, требующее закрытия движения или ограничения скорости движения поездов, что подтверждает высокую эффективность выбранных индикаторов.

Без взаимодействия с контролируемыми лицами проведено 6279 контрольных (надзорных) мероприятия, из них: 3573 выездных обследований и 2706 наблюдений за соблюдением обязательных требований.

Вся информация о плановых, внеплановых контрольных (надзорных) мероприятиях, а также профилактических мероприятиях, проводимых Госжелдорнадзором и его территориальными органами размещается в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ).

Для поддержания должного уровня обеспечения безопасности в области железнодорожного транспорта Госжелдорнадзором были приняты меры по увеличению количества профилактических мероприятий, направленных на предупреждение возможных нарушений обязательных требований, которые проводились в соответствии с программой профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, утвержденной приказом Ространснадзора от 20.12.2022 №ВБ-583фс «Об утверждении программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2023 год».

Общее количество проведенных Госжелдорнадзором профилактических мероприятий за 2023 год выросло на 67% в сравнении с 2022 годом, из них:

- объявлено 7334 предостережение о недопустимости нарушений обязательных требований, (в 2022 году - 5751);
- проведено 1771 профилактический визит, (в 2022 году - 1627);
- проведено 24251 консультирование, (в 2022 году - 12621);
- принято 112 деклараций соблюдения обязательных требований;
- проведено 35 публичных обсуждения правоприменительной практики, в том числе 9 совместно с представителями Центрального аппарата Госжелдорнадзора, (в 2021 году - 33).

Важным направлением развития профилактической деятельности для Госжелдорнадзора явилось формирование условий, стимулирующих добросовестность контролируемых лиц. Для этих целей в Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта внесены изменения определяющие меры стимулирования добросовестности контролируемых лиц, реализован электронный сервис «Самообследование» и механизм прохождения оценки добросовестности контролируемых лиц, позволяющие снизить категорию риска объекта контроля через декларирование соблюдения обязательных требований и соответствие критериям добросовестности.

В целях осуществления информирования контролируемых лиц размещено и поддерживается в актуальном состоянии на официальном сайте Ространснадзора и сайтах территориальных органов в сети «Интернет» следующая информация:

- перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта, в рамках предоставления лицензий и иных разрешений;
- утвержденные проверочные листы в формате, допускающем их использование для самообследования;
- руководство по соблюдению обязательных требований, разработанное и утвержденное в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»;
- индикаторы риска нарушения обязательных требований;
- реестр объектов контроля, учитываемых в рамках формирования ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий, с указанием категории риска;
- программа профилактики рисков причинения вреда и план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий;
- исчерпывающий перечень сведений, которые могут запрашиваться контрольным (надзорным) органом у контролируемого лица;
- сведения о способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований;
- сведения о порядке досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц;
- доклады, содержащие результаты обобщения правоприменительной практики контрольного (надзорного) органа;
- доклады о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта;
- методические рекомендации по проведению самообследования и подготовке декларации соблюдения обязательных требований.

В случае выявления нарушений требований законодательства Российской Федерации, образующих состав административного правонарушения, Госжелдорнадзор в целях применения адекватных санкций к нарушителям требований законодательства, регулирующего вопросы обеспечения безопасности движения на железнодорожном транспорте, проводит работу по применению норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при проведении мероприятий государственного контроля (надзора).

В 2023 году, в связи с действием моратория на проведение проверочных мероприятий, установленного постановлением Правительства № 336, а также ограничением на возбуждение дел об административных правонарушениях, установленным Федеральным законом от 14.07.2022 № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в целом количество возбужденных Госжелдорнадзором административных дел снизилось на 67,3%.

За 2023 года Госжелдорнадзором по прямым статьям в отчетном периоде вынесено 3520 постановлений о привлечении к административной ответственности на сумму – 5654,5 тыс. руб., взыскано административных штрафов на сумму – 3280,45 тыс. руб.

Выпадающие доходы по административным штрафам в отчетном периоде (в соответствии с ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ) составляют – 2243,55 тыс. руб.

Таким образом, с учетом выпадающих доходов в отчетном периоде, взыскано – 5524,0 тыс. руб.

Показатель взыскиваемости в отчетном периоде (с учетом выпадающих доходов по административным штрафам в соответствии с ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ) составляет – 97,7%.

С учетом предыдущего отчетного периода Госжелдорнадзором взыскано административных штрафов на сумму – 5475,05 тыс. руб.

Выпадающие доходы по административным штрафам в отчетном и предыдущем отчетных периодах (в соответствии с ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ) составляют – 2502,05 тыс. руб.

Таким образом, с учетом выпадающих доходов в отчетном и предыдущем отчетных периодах, взыскано – 7977,1 тыс. руб.

Показатель взыскиваемости за отчетный и предыдущий отчетные периоды (с учетом выпадающих доходов по административным штрафам в соответствии с ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ) составляет – 141,1%.

1.3. Типичные нарушения обязательных требований

В целом нарушениями обязательных требований является несоблюдение контролируемыми лицами при осуществлении своей деятельности в области железнодорожного транспорта требований безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, подвижного состава и иных связанных с перевозочным процессом транспортных и технических средств, правил перевозки и перегрузки грузов, перевозки пассажиров и багажа, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области безопасности железнодорожного транспорта.

В частности, к таким нарушениям относятся:

1. Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта на железнодорожных путях общего и необщего пользования, например:

- отступления от норм содержания железнодорожных путей;
- нарушение периодичности осмотров путевого хозяйства и искусственных сооружений;
- неисправности стрелочных переводов;
- нарушения ведения технической документации;
- отсутствие локальных нормативных актов, предусмотренных Правилами технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации, утвержденными

приказом Минтранса России от 23.06.2022 № 250 (далее – Правила технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации);

- неисправности узлов и деталей железнодорожного подвижного состава;
- эксплуатируемый железнодорожный подвижной состав не проходит планово-предупредительные виды ремонта, техническое обслуживание в сроки, установленные ремонтной и эксплуатационной документацией;
- эксплуатация железнодорожного подвижного состава и его составных частей на инфраструктуре и железнодорожных путях необщего пользования с истекшим назначенным сроком службы железнодорожного подвижного состава;
- эксплуатация железнодорожного подвижного состава и его составных частей не соответствующих требованиям эксплуатационной документации;
- нарушение технологии ремонта подвижного состава;
- использование при ремонте подвижного состава элементов, не соответствующих нормативно технической документации;
- несоблюдение требований к устройству, оборудованию, содержанию и ремонту железнодорожных переездов, участков автомобильных дорог, расположенных в границах железнодорожных переездов и на подходах к ним;
- отсутствие и несоответствие знаков и сигнальной разметки на железнодорожных переездах;
- несоответствие квалификационным требованиям лиц, допущенных к работе (отсутствие повышения квалификации у специалистов и исполнительных руководителей);
- допуск к управлению локомотивами работников без свидетельства, подтверждающего право на управление локомотивом.

2. Нарушение правил перевозки опасных грузов, например:

- места погрузки (выгрузки) легковоспламеняющихся веществ не соответствуют требованиям нормативно – технической документации;
- допускается погрузка опасного груза в цистерны с неисправной запорно-предохранительной и сливноналивной арматурой;
- при погрузке (выгрузке) легковоспламеняющихся веществ допускается использование искробразующего инструмента.

3. Нарушение требований пожарной безопасности на железнодорожном транспорте, например:

- допуск к эксплуатации подвижного состава с неисправными установками пожарной сигнализации и пожаротушения, а также с огнетушителями, не подвергавшимися техническому обслуживанию;
- отсутствие утвержденной руководителем предприятия программы проведения занятий по пожарно-техническому минимуму;
- машинисты, помощники машинистов не проходят обучение по программе пожарно-технического минимума с последующей сдачей зачета;
- подтекание дизельного топлива (масла) на дизеле, компрессоре и др. узлах;
- электропоезда эксплуатируются с неисправными дверями пассажирских вагонов (не полностью открывающимися, перекошенными - между тамбуром и салоном в вагонах), тем самым создаются преграда для эвакуации пассажиров в случае пожара;

- пожароопасные места не очищаются от скопившейся пыли и горючих материалов;

- в дизельном помещении тепловоза отсутствует металлическая емкость (ящик, ведро) с крышкой для хранения обтирочных материалов;

- в кабине машиниста тепловоза отсутствует памятка с необходимыми сведениями о действиях при пожаре.

4. Нарушение требований законодательства в области обеспечения доступности для инвалидов объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и предоставляемых услуг, например:

На вокзалах:

- отсутствуют вспомогательные средства, в том числе кресло-коляски, для предоставления их, при необходимости, пассажирам из числа инвалидов, имеющих стойкие нарушения функций самостоятельного передвижения при сопровождении;

- ограничена возможность входа и выхода на вокзалы и перемещения по территории - для пассажиров из числа инвалидов, имеющих стойкие нарушения функций самостоятельного передвижения (превышена высота порогов дверных проёмов, ширина проемов дверей менее 0,9 м; пандусы не соответствуют требованиям, отсутствуют, либо не обустроены съезды по маршруту следования инвалидов;

- на проверенных объектах отсутствует дублирование необходимой для инвалидов звуковой и зрительной информации, а также надписей, знаков и иной текстовой и графической информации знаками, выполненными рельефно-точечным шрифтом Брайля;

- отсутствуют или не обозначены места для стоянки (парковки) транспортных средств, управляемых инвалидами или перевозящих инвалидов.

На транспортных средствах:

- для пассажиров из числа инвалидов, имеющих стойкие нарушения функций самостоятельного передвижения, отсутствуют условия доступности пассажирских вагонов, не обеспечиваются условия доступности услуг (отсутствует возможность входа в поезд и выхода из него с помощью вспомогательных посадочных устройств, отсутствует возможность оставаться в своем кресле-коляске, не предоставляются вспомогательные средства, в том числе кресла-коляски);

- отсутствуют ремни крепления;

- непригодность санитарных узлов для пользования инвалидами (отсутствуют поручни).

1.4. Наиболее часто встречающиеся административные правонарушения

За 2023 год наиболее часто встречающимися административными правонарушениями на транспорте явились:

- нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта на железнодорожных путях общего пользования, железнодорожных путях необщего пользования или на железнодорожных переездах (ч. 6 ст. 11.1. КоАП РФ) – привлечено 3188 субъекта административной ответственности;

- уклонение от исполнения требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур

и предоставляемых услуг (ст. 9.13. КоАП РФ) – привлечено 207 субъектов административной ответственности;

- нарушение требований пожарной безопасности на железнодорожном транспорте (ст. 11.16. КоАП РФ) – привлечено 77 субъектов административной ответственности;

- нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов на железнодорожном транспорте (ч. 3 ст. 11.14 КоАП РФ) – привлечено 23 субъекта административной ответственности;

- несоблюдение установленных габаритов при погрузке и выгрузке грузов (ч. 2 ст. 11.1. КоАП РФ) – привлечено 20 субъектов административной ответственности.

При анализе условий, способствовавших совершению административных правонарушений, можно выделить следующие:

- отсутствие системы контроля за деятельностью работников предприятия со стороны руководства;

- халатное отношение работников по отношению к исполнению своих должностных обязанностей;

- незнание требований нормативных правовых (технических) актов работниками и руководителями предприятий;

- несоответствие квалификационным требованиям лиц, допущенных к работе (отсутствие профессионального образования у рабочих, отсутствие повышения квалификации у специалистов и исполнительных руководителей);

- система периодической проверки знаний Правил технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации и Инструкций работниками носит формальный характер или отсутствует вообще.

Для устранения причин административного правонарушения и условий, способствовавших их совершению, руководителям контролируемых лиц Госжелдорнадзором внесено 408 представлений для их устранения с указанием мер, которые необходимо предпринять.

1.5. Предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о государственном контроле (надзоре)

С учетом ограничений, введенных федеральными законами от 26.03.2022 № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и от 14.07.2022 № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» актуальным является вопрос уточнения положений разделов I, IV и V КоАП РФ в части содержания термина «государственный контроль (надзор)».

В целях единообразного применения мер административного реагирования при осуществлении государственного контроля (надзора) и осуществлении прокурорского надзора необходимо дополнить часть 5 статьи 4.4 КоАП РФ положениями, касающимися привлечения к административной ответственности виновных лиц не только в рамках проведения контрольного

(надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), но и в ходе «осуществления прокурорского надзора».

Необходимость указанного дополнения обусловлена позицией судебных органов, указывающих, что понятие «государственный контроль (надзор)» следует рассматривать в широком смысле, что осуществление прокурорского надзора также относится к понятию «государственный контроль (надзор)» и что положения части 5 статьи 4.4 КоАП РФ подлежат применению не зависимо от конкретного органа, осуществляющего государственный контроль (надзор), в том числе в случае осуществления прокурорского надзора с последующей передачей материалов проверки в административный орган.

Аналогичным образом нуждаются в уточнении и положения КоАП РФ, касающиеся назначения наказания в виде административного штрафа (часть 3.4-1 ст. 4.1 КоАП РФ), замены административного наказания в виде штрафа предупреждением (часть 1 статьи 4.1.1 КоАП РФ), порядка возбуждения дел об административных правонарушениях (части 3.1 и 3.2 статьи 28.1 КоАП РФ), возможности уплаты административного штрафа в размере половины суммы (часть 1.3-3 статьи 32.2 КоАП РФ).