



МИНИСТЕРСТВО ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНТРАНС РОССИИ)

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА
(РОСТРАНСНАДЗОР)**

П Р И К А З

31 марта 2023 г.

Москва

№ ВБ-89(а)фс

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

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 11 раздела V 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 2022 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 2022 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), пункта 11 раздела V постановления Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 991 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта» (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 2022 год

Контрольная (надзорная) деятельность Госжелдорнадзора в 2022 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 Положением об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 991, Госжелдорнадзором проведена работа по формированию Реестра объектов контроля и присвоения им соответствующей категории риска, который в настоящее время содержит более 27 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 более 1300 структурных единиц нормативных правовых актов содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта. В 2023 году в соответствии с План-графиком формирования реестра обязательных требований продолжится работа по наполнению Реестра, в настоящее время Реестр уже содержит более 7 тысяч обязательных требований.

На 2022 год территориальными органами Госжелдорнадзора было запланировано 843 контрольных (надзорных) мероприятия с взаимодействием с контролируемым лицом.

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 из Плана контрольных (надзорных) мероприятий на 2022 год (далее – План) в период до 10.03.2022 было исключено 13 контрольных (надзорных) мероприятий.

В связи с введением ограничений, установленных мораторием на проведение проверочных мероприятий, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 (далее - постановление Правительства № 336), из Плана было исключено и завершено без проведения 728 контрольных (надзорных) мероприятий.

За 2022 год Госжелдорнадзором было проведено: 102 плановых и 35 внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Всего в ходе контрольных (надзорных) мероприятий с взаимодействием с контролируемым лицом выявлено 2260 нарушений требований законодательства Российской Федерации, устранено нарушений требований законодательства Российской Федерации – 2250 (99,56%). Выдано 110 предписаний по устранению, выявленных в ходе контрольных (надзорных) мероприятий нарушений.

Без взаимодействия с контролируемыми лицами проведено 4524 контрольных (надзорных) мероприятия, из них: 2626 выездных обследований и 1898 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 09.12.2021 №ВБ-1031фс «Об утверждении программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2022 год».

Общее количество проведенных Госжелдорнадзором профилактических мероприятий за 2022 год выросло в 8 раз в сравнении с 2021 годом, из них:

- объявлено 5751 предостережение о недопустимости нарушений обязательных требований, (в 2021 году - 655);
- проведено 1627 профилактических визитов, (в 2021 году - 260);
- проведено 12621 консультирование;
- в рамках информирования на сайте Ространснадзора размещено 443 письма информационного характера, (в 2021 году - 383);
- размещено 56 публикаций профилактического характера в СМИ, (в 2021 году - 35);
- проведено 33 публичных обсуждения правоприменительной практики, в том числе 9 совместно с представителями Центрального аппарата Госжелдорнадзора, (в 2021 году - 27).

Эффективным инструментом, активно применяемым Госжелдорнадзором в 2022 году, основанным на коммуникации с представителями контролируемого лица, владельца объекта контроля, явился профилактический визит. Который позволил в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица, либо путем использования видео-конференц-связи проводить разъяснительную работу об обязательных требованиях предъявляемых к объектам контроля, их соответствии критериям категории риска, и возможные способы её снижения.

В целях осуществления информирования контролируемых лиц на официальном сайте Ространснадзора размещены:

- сводный перечень объектов контроля с указанием категорий риска и План контрольных (надзорных) мероприятий на 2023 год;

- руководство по соблюдению обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта;

- методические рекомендации по проведению самообследования и подготовке декларации соблюдения обязательных требований;

- доклад о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта;

- программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области железнодорожного транспорта;

- сведения о способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований;

- сведения о порядке досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц.

Госжелдорнадзором на системной основе проводится анализ состояния безопасности нарушения обязательных требований. Результаты данной работы ежемесячно размещаются на сайте Ространснадзора, который содержит:

- информацию о месте возникновения транспортных происшествий;

- информацию о сходах и столкновениях железнодорожного подвижного состава с другим железнодорожным подвижным составом, а также причины их возникновения, допущенные на железнодорожных путях общего пользования;

- информацию о сходах и столкновениях железнодорожного подвижного состава с другим железнодорожным подвижным составом, а также причины их возникновения, допущенные на железнодорожных путях необщего пользования;

- основные причины возникновения нарушений безопасности движения на железнодорожных путях общего и необщего пользования;

- перечень обязательных требований, несоблюдение которых приводит к нарушению безопасности движения на железнодорожном транспорте Российской Федерации;

- перечень транспортных происшествий на железнодорожных путях общего и необщего пользования, допущенных в 2022 году.

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 2022 году, в связи с действием моратория на проведение проверочных мероприятий, установленного постановлением Правительства № 336, в целом количество возбужденных Госжелдорнадзором административных дел снизилось на 82,7%, а также сумма наложенных административных штрафов снизилась на 60% (в сравнении с 2021 годом).

За 2022 год Госжелдорнадзором по прямым статьям вынесено 3325 постановлений о привлечении к административной ответственности

на сумму – 4565,4 тыс. руб., взыскано административных штрафов на сумму – 5926,15 тыс. руб., показатель взыскаемости составляет – 130%.

Выпадающие доходы по административным штрафам (в соответствии с ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ) составляют 245,5 тыс. руб.

Показатель взыскаемости с учетом выпадающих доходов по административным штрафам в соответствии с ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ составляет – 135,1%.

С учетом судебных статей Госжелдорнадзором вынесено 3385 постановлений о привлечении к административной ответственности на сумму – 4909,0 тыс. руб., взыскано административных штрафов на сумму – 8791,75 тыс. руб., показатель взыскаемости составляет – 179,1%.

В судебные органы направлено для рассмотрения 94 административных дела:

- 30 дел по ст. 14.1.2 КоАП РФ,
- 2 дела по ст. 17.7 КоАП РФ,
- 11 дел по ст. 19.5 КоАП РФ,
- 18 дел по ст. 19.7 КоАП РФ,
- 4 дела по ст. 19.20 КоАП РФ,
- 29 дел по ст. 20.25 КоАП РФ.

1.3. Типичные нарушения обязательных требований

К основным нарушениям обязательных требований относятся 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 января 2003 г. № 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 правил ремонта железнодорожного подвижного состава;
- несоответствие квалификационным требованиям лиц, допущенных к работе (отсутствие профессионального образования у рабочих, отсутствие повышения квалификации у специалистов и исполнительных руководителей);

2. Нарушение правил перевозки опасных грузов, например:

- подготовка железнодорожных цистерн к наливу, заправка клапанов сливных приборов производится на не оборудованных путях;
- допускается течь (просыпание) опасных грузов из вагонов после некачественного проведения технического и коммерческого осмотра и принятого к перевозке;

- допускается неисправность запорно-предохранительной и сливноналивной арматуры;

- при погрузке (выгрузке) легковоспламеняющихся веществ допускается использование искрообразующего инструмента;

- места погрузки-выгрузки ЛВЖ и ГЖ не соответствуют требованиям НТД.

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

- на локомотиве, находящемся в эксплуатации, выявляются подтекание масла в дизельном помещении;

- машинисты, помощники машинистов не проходят обучение по программе пожарно-технического минимума с последующей сдачей зачета;

- отсутствие утвержденной руководителем предприятия программы проведения занятий по пожарно-техническому минимуму;

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

4. Несоблюдение лицензиатом лицензионных требований при осуществлении деятельности по перевозкам железнодорожным транспортом пассажиров, а именно:

- состояние железнодорожного подвижного состава, используемого лицензиатом для перевозок пассажиров, не соответствует требованиям статьи 17 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»;

- в штате лицензиата отсутствуют работники, обеспечивающие перевозку пассажиров, деятельность которых связана с движением поездов, удовлетворяющие соответствующим квалификационным требованиям, аттестованные в установленном порядке и проходящие повышение квалификации по требуемой специализации не реже 1 раза в 5 лет.

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

Вокзалы:

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

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

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

- не выполнены мероприятия по адаптации железнодорожных вокзалов, предусмотренные Паспортами доступности для пассажиров из числа инвалидов объекта пассажирской инфраструктуры;

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

Транспортные средства:

- 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).

1.4. Наиболее часто встречающиеся административные правонарушения

За 2022 год наиболее часто встречающимися административными правонарушениями явились:

1. На транспорте:

- 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 3004 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 106 субъектов административной ответственности;

- нарушение требований пожарной безопасности на железнодорожном транспорте (ст. 11.16. КоАП РФ) – привлечено 69 субъектов административной ответственности;

- нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов на железнодорожном транспорте (ч. 3 ст. 11.14 КоАП РФ) – привлечено 63 субъекта административной ответственности;

- повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, если причиненный имущественный ущерб не превышает сто рублей, а равно повреждение грузовых вагонов, плавучих и других транспортных средств, контейнеров или иного оборудования, предназначенных для перевозки и хранения грузов на транспорте (ч. 1 ст. 11.15. КоАП РФ) – привлечено 44 субъекта административной ответственности;

- несоблюдение установленных габаритов при погрузке и выгрузке грузов (ч. 2 ст. 11.1. КоАП РФ) – привлечено 28 субъектов административной ответственности;

- повреждение железнодорожного пути, сооружений и устройств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, сбрасывание на железнодорожные пути или оставление на них предметов, которые могут вызвать нарушение движения поездов (ч.1 ст. 11.1. КоАП РФ) – привлечено 5 субъектов административной ответственности.

2. Против порядка управления:

- непредставление или несвоевременное представление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор) в неполном объеме или в искаженном виде (ст. 19.7 КоАП РФ) – привлечено 19 субъектов административной ответственности;

- невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ) – привлечено 3 субъекта административной ответственности;

- осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна) (ч. 2 ст. 19.20 КоАП) – привлечено 3 субъекта административной ответственности.

3. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти:

- невыполнение законных требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7. КоАП РФ) – привлечен 1 субъект административной ответственности.

4. В области предпринимательской деятельности:

- осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта с нарушением условий, предусмотренных лицензией (ч. 3 ст. 14.1.2. КоАП РФ) – привлечено 24 субъекта административной ответственности;

- осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта с грубым нарушением условий, предусмотренных лицензией (ч. 4 ст. 14.1.2 КоАП РФ) – привлечено 2 субъекта 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)

Многолетняя практика применения Госжелдорнадзором административных норм позволяет сделать вывод о неэффективности сумм штрафных санкций действующего КоАП РФ.

Складывается система, в которой субъекту административного правонарушения проще заплатить штраф по постановлению федерального органа исполнительной власти, чем вести работу по недопущению и профилактике нарушений обязательных требований на железнодорожном транспорте.

Это связано с тем, что низкий размер штрафа не останавливает субъекта административного правонарушения от совершения правонарушения и является не соразмерным возможным последствиям административного правонарушения.

Сумма штрафа, как административного наказания, должна быть определена в соответствие с требованиями справедливости, соразмерной конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния.

Кроме причинения вреда жизни и здоровью граждан, охраняемым законом ценностям, нарушение установленных на железнодорожном транспорте обязательных требований может иметь и иные, более тяжелые последствия.

Так, основная применяемая Госжелдорнадзором часть 6 статья 11.1 «Действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене» действующего КоАП РФ содержит максимальный размер штрафа – 2 тысячи рублей за нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта на железнодорожных путях общего пользования, железнодорожных путях необщего пользования или на железнодорожных переездах.

При этом, обеспечение безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта направленно на предотвращение транспортных происшествий и снижение риска причинения вреда жизни или здоровью граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических или юридических лиц.

По ч. 6 ст. 11.1 КоАП РФ «Действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене» КоАП РФ необходимо предусмотреть разделение на субъекты административной ответственности, а также увеличить уровень штрафов.