ДОКЛАД

по итогам правоприменительной практики за 2023 год

в области Государственного железнодорожного надзора

В соответствии с Планом – графиком проведения публичных мероприятий территориальных управлений Федеральной службы по надзору в сфере транспорта на 2024 год сегодня 20 марта Межрегиональное территориальное управление Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Уральскому федеральному округу проводит публичные обсуждения правоприменительной практики по вопросам выполнения законодательства Российской Федерации о безопасности движения на железнодорожном транспорте с руководителями Свердловской железной дороги и представителями предприятий субъектов транспортного комплекса, в том числе в формате видеоконференции.

Состояние законности на поднадзорной территории в части обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта находится на приемлемом уровне и контролируется.

Вместе с тем, количество зарегистрированных и рассмотренных транспортных происшествий и событий, связанных с обеспечением безопасности движения на железнодорожном транспорте за 2023 год на поднадзорной территории увеличилось на 8% и составило 390 против 358-ми за аналогичный период 2022 года, в том числе одно крушение, **з**а аналогичный период 2022 года также допущено одно крушение.

Кроме того, на поднадзорной территории допущено на 24% меньше случаев схода подвижного состава с рельсов, 98 случаев против 129 в 2022 году, в том числе 27 случаев на путях общего пользования и 71 случай на путях необщего пользования (34 и 95 в 2022 году).

**Работа по индикаторам риска.** Сходы с рельсов – сегодня это единственный инструмент риск-ориентированного подхода государственного железнодорожного надзора. В соответствии с Приказом Минтранса № 70 от 7 марта 2023 года «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта», при осуществлении мониторинга, в октябре прошлого года проведены две внеплановые проверки по срабатыванию индикаторов риска, при том, что 70-й Приказ действует с 22-го апреля. именно с введением в действие 70-го Приказа государственный контроль (надзор) в сфере железнодорожного транспорта приобрел риск-ориентированный подход. По данным индикаторам риска Госжелдорнадзор осуществляет отдельный учет сходов, а разработанные и применяемые в работе индикаторы являются одним из ключевых инструментов предупреждения аварийности на железнодорожном транспорте. Я напомню три индикатора риска, которые регламентируются данным Приказом:

1. два случая схода железнодорожного подвижного состава по причине некачественного ремонта или обслуживания железнодорожного подвижного состава в течение одного года;

2. пять случаев схода железнодорожного подвижного состава на железнодорожных путях общего пользования по ответственности структурного подразделения контролируемого лица в течение одного года;

3. пять случаев схода железнодорожного подвижного состава на железнодорожных путях общего пользования по ответственности структурного подразделения контролируемого лица в течение одного года.

При выявлении, «срабатывания» данных индикаторов, в отношении поднадзорных предприятий будут проводиться внеплановые проверки. В 2024-м году перечень индикаторов риска будет существенно расширен. Отмечу, что даже без увеличения количества индикаторов риска, в 2024-м году мы уже видим новых «срабатываний» действующего 70-го Приказа, так как год по состоянию на 22-е апреля еще не замкнулся.

**Работа по профилактике нарушений.** В связи с началом специальной военной операции и введением моратория на проведение проверочных мероприятий, установленного Постановлением Правительства «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» от 10 марта 2022 года № 336, всего в 2023 году проведены 3 плановые выездные проверки в отношении деятельности по эксплуатации, обслуживанию и ремонту железнодорожных путей. Причем 2 проверки из трех – в отношении Свердловской и Южно-Уральской дирекций инфраструктуры и одна – в отношении владельца путей необщего пользования.

Постановлением № 336 установлен ряд следующих ограничений:

- согласно п. 1 не проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки при осуществлении видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля (за исключением санитарно-эпидемиологического контроля, пожарного надзора, надзора в области промышленной безопасности, ветеринарного контроля);

- согласно п. 3 установлен особый порядок организации внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, из принципов организации которого следует, что выездная проверка становится, как правило, исключением (только при невозможности установления соблюдения требований законодательства другим способом, что и применено к 3-м вышеперечисленным объектам контроля);

- согласно п. 9 возбуждение дел об административных правонарушениях возможно исключительно в случаях проведения контрольных (надзорных) мероприятий (за исключением случаев необходимости в виде запрета деятельности);

- согласно п. 7 установлены особенности разрешительных режимов в отдельных сферах деятельности, включая железнодорожный. Приложение 14 - осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте и деятельность по перевозке опасных грузов в настоящее время не требует получения лицензии.

Напомню, что Правительство Российской Федерации продлило действие моратория на плановые неналоговые проверки бизнеса до 2030 года. Соответствующее постановление от 10.03.23 № 372 подписал премьер-министр Михаил Мишустин.

С целью контроля правовой среды основная в 2023 году работа была направлена на профилактику и предупреждение возможных нарушений обязательных требований, на обобщение и распространение положительных практик по вопросам обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта. В ходе профилактических мероприятий объявлено 623 предостережения, проведено 379 профилактических визитов, в том числе обязательных. Проведено 1141 консультирование, 4 публичных слушания правоприменительной практики и 8 совещаний с руководителями предприятий – членов саморегулируемых организаций.

Широкое применение профилактических мероприятий позволило нам охватить наибольшее количество контролируемых лиц, снизив контрольную (надзорную) и административную нагрузку на бизнес.

Общее количество вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности составило 206 административных дел, общая сумма наложенных штрафов – 260 тысяч рублей. Как видим, суммы небольшие, да и приоритетным направлением развития контрольной (надзорной) деятельности Правительство Российской Федерации и Ространснадзор считает именно риск-ориентированный подход.

**Железнодорожные переезды.** В 2023 году на поднадзорной территории произошло 15 дорожно-транспортных происшествий на железнодорожных переездах, тогда как в 2022 году – 9, или больше на 40,0%, из них 7 на Южно-Уральской и 8 на Свердловской железных дорогах, одно из них с пассажирским поездом. Все ДТП произошли вследствие нарушений правил дорожного движения физическими лицами - водителями автотранспортных средств. Управление активно участвует в совещаниях, по предотвращению возникновения дорожно-транспортных происшествий, совместно с другими органами государственной власти и руководством ОАО «РЖД».

Во втором квартале 2023-го года государственные инспекторы Управления приняли участие в комиссионном обследовании 363-х железнодорожных переездов, охват обследованных переездов составил 37%. При этом обследовано 28 железнодорожных переездов, на которых были допущены ДТП за последние три года и 48 железнодорожных переездов, расположенных ближе 5 километров от автомобильных путепроводов.

По результатам комиссионных обследований железнодорожных переездов выявлено 2021 нарушение установленных требований. В адрес ОАО «РЖД» объявлено 45 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, проведено 73 консультирования и 41 информирование по соблюдению обязательных требований при эксплуатации железнодорожных переездов.

Отмечу, что с 1-го сентября 2023 года вступили в законную силу Условия эксплуатации железнодорожных переездов в новой редакции – это Приказ Минтранса №402, в соответствии с которой владелец инфраструктуры (путей необщего пользования) не менее чем за 14 дней до даты проведения комиссионного обследования железнодорожного переезда информирует Ространснадзор. И также копия акта обследования направляется всем участникам комиссионного обследования.

**Основные изменения в надзорном законодательстве и перспективы.** Напомню об основном законе, регламентирующим контрольную (надзорную) деятельность – это Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31 июля 2020 N 248-ФЗ. К привычным формам контрольных надзорных мероприятий, таких как выездная или документарным проверкам – добавились новые контрольные (надзорные) мероприятия, такие как:

- Выборочный контроль;

- Инспекционный визит;

- Рейдовый осмотр.

Сокращен срок проведения документарной проверки и выездной проверки с 20 рабочих дней до 64 часов – это не более 8-ми рабочих дней.

Так же стоить отметить, что контрольные (надзорные) мероприятия теперь проводятся не в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как было ранее, а в отношении объектов контроля.

А вот требования к объектам контроля (надзора) изменились, это виды деятельности в отношении проводятся контрольные (надзорные) мероприятия), их стало 9 вместо 5-ти и они представлены в новой редакции Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 991. Это:

- деятельность организаций-лицензиатов, осуществляющих деятельность по перевозкам железнодорожным транспортом пассажиров, деятельность по перевозкам железнодорожным транспортом опасных грузов, погрузочно-разгрузочную деятельность применительно к опасным грузам;

- деятельность по перевозке грузов, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом;

- погрузочно-разгрузочную деятельность на железнодорожном транспорте;

- деятельность по эксплуатации инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и составных частей подсистем и элементов составных частей подсистем инфраструктуры железнодорожного транспорта;

- деятельность по обслуживанию и ремонту инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и составных частей подсистем и элементов составных частей подсистем инфраструктуры железнодорожного транспорта;

- деятельность по эксплуатации железнодорожных путей необщего пользования и составных частей подсистем и элементов составных частей подсистем железнодорожных путей необщего пользования;

- деятельность по обслуживанию и ремонту железнодорожных путей необщего пользования и составных частей подсистем и элементов составных частей подсистем железнодорожных путей необщего пользования;

- деятельность по эксплуатации железнодорожного подвижного состава и его составных частей;

- деятельность по обслуживанию и ремонту железнодорожного подвижного состава и его составных частей.

При осуществлении государственного контроля (надзора) применяется система оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба), отнесение объектов контроля к категориям риска. Плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении объектов контроля в зависимости от присвоенной категории риска проводятся со следующей периодичностью:

- выездная проверка в отношении объектов контроля, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска – один раз в год;

- документарная или выездная проверка в отношении объектов контроля, отнесенных к категории высокого риска – один раз в 2 года;

- документарная или выездная проверка в отношении объектов контроля, отнесенных к категории значительного риска – один раз в 3 года;

– инспекционный визит в отношении объектов контроля, отнесенных к категории среднего риска – один раз в 3 года;

- инспекционный визит в отношении объектов контроля, отнесенных к категории умеренного риска – один раз в 5 лет;

В отношении объектов контроля, отнесенных к категории низкого риска, плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся!

Также Федеральным законом № 248-ФЗ предусмотрено проведение следующих профилактических мероприятий:

- информирование;

- обобщение правоприменительной практики;

- объявление Предостережение;

- консультирование;

- профилактический визит;

- **меры стимулирования добросовестности**;

- **самообследование.**

Сегодня Важным направлением развития профилактической деятельности для государственного железнодорожного надзора является формирование условий, стимулирующих добросовестность контролируемых лиц. В 2023 году подготовлены и утверждены Правительством критерии добросовестности. Данная возможность должна мотивировать контролируемые лица заниматься вопросами безопасности в долгосрочной перспективе и на постоянной основе!

Так, контролируемые лица, получившие высокую оценку соблюдения ими обязательных требований, по итогам самообследования вправе принять декларацию соблюдения обязательных требований. Декларация соблюдения обязательных требований направляется контролируемым лицом в контролирующий орган (в нашем случае – это территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере транспорта), который осуществляет ее регистрацию и размещает на своем официальной сайте в сети «Интернет». Срок действия декларации соблюдения обязательных требований составляет 3 года с даты регистрации указанной декларации контролирующим органом.

Декларация о соблюдении обязательных требований и копии документов должны быть подписаны руководителем контролируемого лица.

В случае изменения сведений, содержащихся в декларации соблюдения обязательных требований, уточненная декларация представляется контролируемым лицом в контролирующий орган в течение одного месяца со дня изменения содержащихся в ней сведений.

Кроме того, в целях мотивации контролируемых лиц к соблюдению обязательных требований контролирующий орган проводит мероприятия, направленные на нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц, так называемые меры стимулирования добросовестности – присвоение контролируемому лицу репутационного статуса, обозначающего добросовестное соблюдение контролируемым лицом обязательных требований, предоставление контролируемому лицу права публично размещать указанную информацию в открытых источниках в том числе в рекламных целях и снижение категории риска объекта контроля до низкой, исключающее проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Меры стимулирования добросовестности применяются только к контролируемым лицам, принявшим декларацию о соблюдении обязательных требований и соответствующим критериям добросовестности.

Оценка добросовестности контролируемых лиц, владельцев объектов всех категорий риска, осуществляющих деятельность не менее 3 лет, проводится территориальным органом контролирующего органа, принявшим решение об отнесении объектов контроля контролируемого лица к одной из категорий риска, на основании:

1. поступления в контролирующий орган от контролируемого лица декларации о соблюдении обязательных требований и копий документов, подтверждающих соответствие контролируемого лица критериям добросовестности;

2. заполнения в личном кабинете контролируемого лица, размещенного на официальном сайте контролирующего органа в сети «Интернет» и интегрированного с информационными системами контролирующего органа, опросной формы по виду и предмету осуществляемой деятельности.

Критерии добросовестности приведены в подразделе 6 Раздела V Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 991.

При соответствии объекта контроля одному или нескольким критериям добросовестности такой объект контроля подлежит отнесению к категории низкого риска.

Информирование контролируемых лиц о применении в отношении них мер стимулирования добросовестности осуществляется контролирующим органом посредством размещения соответствующих сведений на официальном сайте контролирующего органа в сети «Интернет» в срок не позднее 5 рабочих дней со дня принятия решения о применении указанных мер.

Для сведения: в 2023 году самообследование прошли 15 контролируемых лиц, в текущем - 7, статус добросовестности присвоен 11 юридическим лицам.

В рамках стимулирования добросовестности по состоянию на сегодняшний день заключили соглашения с Федеральной службой по надзору в сфере транспорта: АО «ОМК Стальной путь», НВРК, ВРК1, Новотранс. Работа в этом направлении будет продолжена.

**Расследование событий с особыми мнением.** Следует отметить, что в округе сформировалась тенденция выражения контролируемыми лицами особого мнения при проведении расследований в условиях комиссий поднадзорных субъектов – владельцев инфраструктуры (путей необщего пользования), о чем свидетельствует рост количества расследования событий, содержащих особое мнение, проведенных Управлением.

Так, в 2023 году проведено 24 расследования событий, содержащих особое мнение, против 12 в 2022 году, из них в 10-ти случаях выводы комиссий Управления совпали с особыми мнениями, а в 14 случаях – с мнениями субъектов железнодорожного транспорта, проводивших расследование.

Здесь необходимо уделить внимание вопросам передачи информации в соответствии с Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 18 декабря 2014 года № 344 «Об утверждении Положения о классификации, порядке расследования и учета транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта»

В соответствии с п. 3 Положения - субъекты железнодорожного транспорта обязаны незамедлительно оповестить любыми доступными средствами связи, в том числе телефонной, телеграфной, Ространснадзор его территориальные органы в пределах региона транспортного обслуживания железных дорог, о возникновении на территории указанных субъектов железнодорожного транспорта транспортных происшествий.

В соответствии с п. 4 Положения, субъекты железнодорожного транспорта не позднее трех часов с момента случившегося обязаны оповестить по телефонным, телеграфным или электронным средствам связи Ространснадзор, его территориальные органы в пределах региона транспортного обслуживания железных дорог, о возникновении на территории субъектов железнодорожного транспорта событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта (возгорание груза в вагоне или контейнере при его эксплуатации на железнодорожных путях общего и железнодорожных путях необщего пользования; столкновение железнодорожного подвижного состава с другим железнодорожным подвижным составом, сход железнодорожного подвижного состава на перегоне и железнодорожной станции, при поездной или маневровой работе, экипировке или других передвижениях, не имеющих последствий, указанных в пункте 3 настоящего Положения; затопление, пожар, нарушение целостности конструкций сооружений инфраструктуры, вызвавшие полный перерыв движения поездов хотя бы по одному из железнодорожных путей на перегоне на один час и более; происшествия при перевозке (транспортировке) опасных грузов (связанные с просыпанием (проливом) опасных грузов, возникшим вследствие повреждения вагона или контейнера, повреждения упаковки, неплотно закрытых люков вагона и другие события указанные в п.4 Положения.

(Многие субъекты железнодорожного транспорта, особенно владельцы железнодорожных путей необщего пользования считают, что если, к примеру, путь находится на балансе ПЧ – ОАО «РЖД», то сотрудники РЖД и должны сообщать о событии. Это неправильно, должен сообщать субъект, на территории которого произошло событие!)

Согласно п.5 Положения субъекты железнодорожного транспорта, на территории которых произошли события, связанные с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, указанные в настоящем пункте, ежемесячно обязаны информировать Ространснадзор и его территориальные органы в пределах региона транспортного обслуживания железных дорог об их количестве.

В соответствии с требованием п. 13 Положения по результатам расследования, но не позднее:

семи суток с даты транспортного происшествия, указанного в пункте 3 Положения;

пяти суток с даты события, указанного в пункте 4 Положения;

трех суток с даты события, указанного в пункте 5 Положения комиссией составляется техническое заключение о причинах и последствиях транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, которое подписывается всеми членами комиссии.

Согласно п.7 Положения, если техническое заключение включает особое мнение члена комиссии, руководитель территориального органа Ространснадзора обязан сформировать комиссию Ространснадзора для проведения расследования данного события, связанного с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта. (Встречаются случаи, когда субъекты железнодорожного транспорта обращаются в Управление с просьбой сформировать комиссию Ространснадзора и направляют в Управление особое мнение, которое написано членом комиссии не к техническому заключению. В качестве примера последние два события, которые расследовала Свердловская дирекция тяги по повреждению локомотивов, вызвавших вынужденную остановку двух пассажирских поездов на перегоне которым оказывалась помощь. Так вот, особое мнение члена комиссии написано не к техническому заключению, а к акту рекламации, в связи с чем у Управления нет оснований для создания комиссии Ространснадзора. Особое мнение члена комиссии субъекта железнодорожного транспорта должно быть приложено только к техническому заключению!).

Согласно п.14 Положения - руководитель территориального органа Ространснадзора при расследовании транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, указанных в пунктах 4 и 5, продлевает сроки проведения расследования и составления технического заключения в случаях, если необходимо проведение длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз. Основанием для продления сроков проведения расследования и составления технического заключения является решение комиссии или письменное заявление одной из сторон, участвующих в расследовании.

В Управление часто поступают обращения от субъектов железнодорожного транспорта с просьбой продлить расследование, причем основанием для его продления указывается не проведение длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз, а то, что владелец подвижного состава (представитель вагоноремонтного предприятия) не может прибыть для расследования в срок, что не является основанием для продления срока расследования. Бывают и случаи, когда с просьбой о продлении расследования обращаются руководители, которые даже не являются членами комиссии.

Согласно п.8 Положения оформление материалов расследования и их представление в Ространснадзор или его территориальные органы в пределах региона транспортного обслуживания железных дорог, а также в другие компетентные органы в пределах их территориальных полномочий при необходимости осуществляется в срок, не превышающий 15 дней.

Дополнительно информируем Вас, за что за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган, осуществляющий государственный контроль (надзор), сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимых для осуществления этим органом его законной деятельности, либо представление в государственный орган таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, предусмотрена административная ответственность в соответствии со ст. 19.7 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

На основании вышеизложенного, дополнительно предупреждаем Вас о персональной ответственности за соблюдением порядка расследования транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности и эксплуатации железнодорожного транспорта, установленного законодательством Российской Федерации.

С 10 октября 2023 года вступили в силу изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 года № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации».

Начиная с 10 октября 2023 года, уведомительный порядок осуществления погрузочно-выгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте и деятельность по перевозкам железнодорожным транспортом опасных грузов становится бессрочным. Для осуществления данных видов деятельности получать лицензию не требуется.

Лицо, планирующее осуществлять указанные виды деятельности, направляет уведомление о начале осуществления деятельности в территориальные органы Ространснадзора по месту предполагаемого фактического осуществления работ (видов деятельности) до начала осуществления деятельности. Уведомление направляется в двух экземплярах на бумажном носителе заказным письмом с уведомлением либо нарочным. Типовая форма уведомления утверждена постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 "«Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».