

Экспертиза как контрольное (надзорное) действие

Результаты экспертизы могут быть использованы контрольным надзорным органом при вынесении решения о возможных нарушениях обязательных требований контролируемым лицом и принятии мер административного реагирования в соответствии с компетенцией.



Виктор Орлов,
заместитель
Председателя Ассоциации
«Транспортная безопасность Юга»

Статья 84 Федерального закона от 31.06.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ФЗ-248) определяет экспертизу как самостоятельное контрольное (надзорное) действие, заключающееся в проведении исследований по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены инспектором перед экспертом или экспертной организацией в рамках контрольного (надзорного) мероприятия (КНМ) в целях оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований.

ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЙ НЕТ

Формирование и ведение реестра экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях федерального государственного контроля (надзора) в области транспорта, осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (Ространснадзором) на официальном сайте в сети Интернет. На настоящий момент такая экспертиза предусмотрена при организации и осуществлении федерального государственного контроля (надзора):

- **в области железнодорожного транспорта** (постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 991 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта»);

- **в области воздушного транспорта** (постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1064 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации»);

- **в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта** (постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта»);

- **на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве** (постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1043 «О федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве»).

Что касается экспертизы в целях федерального государственного контроля (надзора) **в области транспортной безопасности (ТБ)**, то Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области ТБ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ПП РФ 1051), такое контрольное (надзорное) действие не предусмотрено. Следовательно, правовые основания для привлечения экспертов в рамках проведения КНМ в области ТБ отсутствуют.

ПРЕДМЕТ ЭКСПЕРТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Транспортная безопасность определяется Федеральным законом от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ФЗ-16) как состояние защищенности объектов транспортной

инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств (ТС) от актов незаконного вмешательства (АНВ). Защищённость ОТИ и ТС обеспечивается реализацией системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса. Перечень таких мер содержится в соответствующих требованиях по обеспечению транспортной безопасности (ОТБ) по видам транспорта, утверждённых Правительством РФ, а документом, аккумулирующим и конкретизирующим для каждого субъекта транспортной инфраструктуры (СТИ) (перевозчика) такие меры, является план (паспорт) обеспечения транспортной безопасности объекта или транспортного средства (соответственно).

Примерами организационных мер, которые обязан выполнить СТИ (перевозчик), являются назначение лиц, ответственных за ОТБ, разработка и утверждение организационно-распорядительных документов в области ОТБ, обеспечение подготовки и аттестации сил ОТБ. Примером технических мер является оснащение ОТИ или ТС инженерно-техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, включая досмотровое оборудование, инженерные системы и т. д.

Таким образом, предметом экспертного исследования будет анализ и оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований (мер), реализуемых контролируемыми лицами в целях ОТБ.

ВИДЫ ЭКСПЕРТИЗ

Содержание требований в области ОТБ, а также имеющийся практический опыт проведения и оформления результатов КНМ в области ТБ позволяют обозначить следующие виды экспертиз, назначаемых контрольными органами и проводимых в рамках контрольных мероприятий в области ТБ:

- правовая экспертиза документов контролируемого лица, разрабатываемых в целях ОТБ;
- комплексная (правовая и инженерно-техническая) экспертиза;
- инженерно-техническая экспертиза технических средств (систем) ОТБ, установленных на ОТИ (ТС);
- ситуационная экспертиза.

Принимая во внимание задачи экспертизы, определённые ст. 84 ФЗ-248, задачами экспертизы в области транспортной безопасности ТБ могут являться:

при правовой экспертизе — анализ содержания организационно-распорядительных документов СТИ (приказов, положений (инструкций) по пропускному и внутриобъектовому режимам), определённых требованиями по ОТБ, в том числе планов ОТБ, отчётов о результатах

проведения оценки уязвимости на соответствие обязательным требованиям в области ТБ;

при комплексной (правовой и инженерно-технической) экспертизе:

- является ли по своим конструктивным и техническим характеристикам объект исследования (ОТИ) — (указать чем, например, железнодорожным вокзалом, автостанцией, морским терминалом, остановочным пунктом в значении ФЗ-16);

- изменились ли конструктивные, технические и технологические характеристики ОТИ с момента утверждения плана ОТБ по настоящее время;

- соответствует ли ОТИ по своим конструктивным, техническим и технологическим характеристикам присвоенной категории или нет;

- представлены ли СТИ в отношении эксплуатируемого ОТИ полные и достоверные сведения в компетентный орган для присвоения соответствующей категории и ведения реестра категоризированных ОТИ;

при инженерно-технической экспертизе инженерных и/или технических средств (систем) ОТБ, установленных на ОТИ/ТС:

- соответствуют ли средства досмотра (металлодетекторы, интроскопы, газоанализаторы паров взрывчатых веществ) требованиям постановления Правительства РФ от 26.09.2016 № 969 «Об утверждении требований к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности и Правил обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности»;

- обеспечивают ли средства досмотра (металлодетекторы) реальное (фактическое) состояние защищённости ОТИ/ТС от угроз размещения или попытки размещения на ОТИ/ТС



взрывных устройств (оружия и боеприпасов по критериям, определённым техническим заданиям к договорам);

- является ли представленное на экспертизу оборудование технически исправным;

- имеются ли на досмотровом оборудовании дефекты в виде ложного срабатывания и отсутствия срабатывания, если да, то являются ли названные дефекты производственными (заводскими);

- обеспечивает ли установленная на ОТИ/ТС система видеонаблюдения, с учётом её фактического местонахождения, транспортную безопасность ТБ на ОТИ;

при ситуационной экспертизе:

- имеются ли несоответствия в действиях должностных лиц, связанных с ОТБ ОТИ/ТС (работники ПТБ, лица, ответственные за ОТБ), нормативным актам, регламентирующим вопросы ОТБ, если имеются, то в чём проявилось несоответствие;

- соответствуют ли действия работника ПТБ, осуществляющего досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, требованиям приказа Минтранса России от 23.07.2015 № 227 «Об утверждении Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности».

ЧЕМ ПОЛЕЗНА ЭКСПЕРТИЗА ДЛЯ СТИ?

Актуальность экспертизы в области ТБ объясняется не столько необходимостью расширить перечень видов контрольно-надзорных действий, сколько повышением объективности результатов КНМ, получением дополнительного источника доказательств соблюдения либо несоблюдения требований контролируемым лицом.

Услугами экспертов в области ТБ могут воспользоваться сами контролируемые лица для оценки своих действий по выполнению требований в области ТБ в ходе проведения так называемой альтернативной экспертизы. Это позволит им реализовать дополнительный способ защиты своих прав и, как следствие, более широко использовать принцип состязательности сторон.

Кроме того, услугами экспертов могут воспользоваться заинтересованные государственные органы для установления фактов исполнения/неисполнения обязательных требований контролируемыми лицами (например, федеральные агентства по видам транспорта, исполнительные органы в области транспорта субъектов Российской Федерации — министерства, комитеты и т. д.).

Так, например, экспертиза, предметом которой является соответствие количественных показателей критериев категоризирования (возможный материальный ущерб либо возможное количество погибших), может быть назначена как самим СТИ при категоризировании ОТИ, так и контрольным (надзорным) органом в рамках проведения КНМ либо соответствующим федеральным агентством по виду транспорта.

Здесь нужно заметить, что должностные лица контрольного (надзорного) органа могут принимать участие в КНМ только в качестве специалиста (например, при их привлечении к участию в КНМ органами прокуратуры), но не могут являться экспертами в значении ст. 33 ФЗ-248, поскольку в силу их нахождения на государственной гражданской службе возникает конфликт интересов. В данном случае он может выражаться в наличии противоречия между личной заинтересованностью инспектора-эксперта и законными интересами контролируемых лиц, способного привести к причинению вреда таким законным интересам.

НЕОБХОДИМОСТЬ НАЗРЕЛА

Мы полагаем, что необходимость появления института экспертизы в области ТБ назрела. Конечно, для его реализации необходимо внести изменения в соответствующие нормативные правовые акты, в том числе ФЗ-16, постановление Правительства РФ от 29.12.2020 № 2328 «О порядке аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля», а также ведомственные акты Ространснадзора.

Ассоциация готова проработать этот вопрос в рамках заключённого с Ространснадзором Соглашения о взаимодействии.

*Для реализации
экспертизы
в области ТБ
необходимо
внести изменения
в действующие
нормативные
правовые акты*