

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

---

УДК 343.148.63

© **Лещов Геннадий Юрьевич**

— кандидат экономических наук,  
заместитель директора Юридического института по инновациям  
Российского университета транспорта (МИИТ)

© **Попов Валерий Леонидович**

— старший преподаватель кафедры «Криминалистика  
и судебная экспертиза» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

### **Проблемы и перспективы экспертного сопровождения транспортной отрасли в России**

**Аннотация.** Основная цель обеспечения транспортной безопасности в России — это устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса. Основной задачей ее обеспечения является осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере транспорта. С 1 июля 2021 г. вступили в силу Федеральный закон от 22 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и постановления Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 991 «Об утверждении положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта» и от 29 декабря 2020 г. № 2328 «О порядке аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля», которые предусмотрели возможность привлекать к осуществлению контроля (надзора) экспертов в сфере науки, техники и хозяйственной деятельности. 30 июля 2021 г. на базе Российского университета транспорта состоялся научно-практический семинар, посвященный реализации вышеуказанных нормативных актов, в ходе которого заместителем руководителя Ространснадзора В. Б. Гулиным были рассмотрены проблемные вопросы, касающиеся экспертной деятельности в сфере транспорта. Обоснована целесообразность создания Научно-экспертного совета Ространснадзора, в который должны войти ведущие ученые транспортных вузов страны. В дальнейшем на базе ассоциации «Высшие учебные заведения транспорта» будет сформирована

саморегулируемая организация, которая позволит объединить в своем составе всех заинтересованных участников, объединив органы управления, обучения и контроля за деятельностью ее членов, в том числе экспертов в сфере транспорта.

**Ключевые слова:** экспертиза; заключение; эксперт; саморегулируемая организация; безопасность; транспорт.

© **Gennady Yu. Leshchov**

— Candidate of Economical Sciences, deputy director  
of the Law institute in innovations, Russian University of Transport

© **Valery L. Popov**

— senior lecturer of the department “Criminalistics and forensics”  
of the Law Institute of the Russian University of Transport

### **Problems and prospects of expert support for the transport industry in Russia**

**Abstract.** The main goal of enforcing transport security in Russia is the stable and safe transport complex operation. The main issue of its provision is the federal state control (supervision) in the field of transport. From July 1, 2021 there have come in to force such laws as the Federal Law of July 22, 2020 No. 248-FZ “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation” and resolution of the government of the Russian Federation No. 991 of June 25, 2021 “On approval regulations on federal state control (supervision) in the field of railway transport” and dated December 29, 2020 No. 2328 “On the procedure for certification of experts involved in the expertise for the state control (supervision), municipal control”, which provided for the possibility of involving experts for the state control (supervision) in the field of science, technology and economic activity. On July 30, 2021, on the basis of the Russian University of Transport, there was held the scientific and practical seminar on the implementation of the above normative acts, during which the deputy head of Rostransnadzor V. B. Gulin discussed problematic issues related to expert activities in the field of transport. There was substantiated expediency of establishing the Scientific and Expert Council of Rostransnadzor, which should include leading scientists of the domestic transport universities. In the future, on the basis of the Association “Higher Educational Institutions of Transport”, there is going to be set up a self-regulatory organization, which will unite all interested parties, uniting the management, training and control bodies, including experts in the field of transport.

**Keywords:** expertise; conclusion; expert; self-regulatory organization; security; transport.

---

Современной реальностью является то, что сегодня экономическое развитие государства нельзя рассматривать вне транспортной инфраструктуры. Поэтому руководства ведущих стран мира всегда принимали меры, которые могли бы противостоять любым проявлениям, нарушающим деятельность транспорта. Для России, с учетом ее расположения и большой территориальности, занимающей почти 1/8 часть всей земной суши, этот вопрос всегда имел важное значение. Так, в начале XIX столетия в Российской империи, когда понятие транспорт ассоциировалось у большинства людей с каретой на конной тяге, были созданы специализированные полицейские органы на транспорте, которые при этом функционировали независимо от местной администрации и полиции. В современной России стабильность функционирования транспортной отрасли и ее дальнейшее развитие нельзя рассматривать без устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, что к тому же составляет основную цель обеспечения транспортной безопасности (см. ст. 2 Федерального закона от 2 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»).

Основной задачей обеспечения транспортной безопасности является осуществление федерального государственного контроля (надзора), который с 2004 г. возложен на Ространснадзор. Проводимые данной Службой мероприятия дают положительную динамику, которую можно проследить на примере функционирования безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Нарушение функционирования безопасности движения и эксплуатации транспорта подпадает под квалификацию составов преступлений, предусмотренных ст. 263—271.1 УК РФ, а поэтому является своеобразным маркером уровня транспортной безопасности в стране.

Статистика по уголовным делам в России за 2017—2020 гг. [<http://stat.апипресс.рф/stats/ug/t/11/s/1>] показывает, что количество регистрируемых уголовных дел по данной категории с каждым годом уменьшается: в 2017 г. — 103 947, в 2018 — 100 100, в 2019 г. — 84 206, в 2020 г. — 77 604, т.е. за последние четыре года наблюдается снижение на 25%. Если же рассмотреть данные цифры постатейно [<http://stat.апипресс.рф/stats/ug/t/14/s/17>], то вырисовывается следующая картина: свыше 96% вышеуказанных дел приходятся на ст. 264 «Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств» УК РФ. И это не удивительно, так как по данным агентства «Автостат» [<https://www.autostat.ru/news/42973/>] к 2020 г. в стране насчитывалось 52,9 млн автомобилей, из которых 2/3 в личном пользовании. Дисциплинированность водителей личного транспорта — это отдельная

проблема, требующая комплексного подхода, и научные исследования в этой области в Российском университете транспорта (РУТ МИИТ) уже имеются.

Иные цифры наблюдаются по ст. 263 УК РФ «Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта и метрополитена» УК РФ. Их соотношение к общему количеству зарегистрированных уголовных дел по вышеуказанной категории составило лишь 0,03%. Данные значения позволяют утверждать, что метрополитен, железнодорожный, воздушный, морской и внутренний водный транспорт сегодня являются самыми безопасными видами транспорта в России, где практически нет нарушений, подпадающих под уголовную квалификацию. Но вместе с тем, например, анализ состояния безопасности движений на инфраструктуре ОАО «РЖД» за последние несколько лет показал, что при общем снижении аварийности на железной дороге помимо транспортных происшествий с тяжелыми последствиями (в 2018 г. — 7, в 2019 г. — 3, в 2020 г. — 5; в 2021 г. — 1) [<https://pugzdn.tu.rostransnadzor.gov.ru>] имеется определенное количество других происшествий, таких как: сходы подвижного состава при поездной и маневровой работе, сходы на перегоне и железнодорожных станциях, отцепки вагонов в пути следования подвижного состава, нарушение технических условий погрузки груза и багажа и т.д. Данные происшествия в соответствии с приказом Минтранса России от 18 декабря 2014 г. № 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», подпадают под юрисдикцию Ространснадзора, который комиссионно с субъектами железнодорожного транспорта составляет техническое заключение, где определяются причины, условия и дается оценка действиям причастных должностных лиц и персонала. Исходя из указанного, можно заключить, что современный инспектор Ространснадзора должен обладать большими знаниями и умениями, чтобы грамотно ориентироваться в широкой сфере деятельности. Но возникает вопрос, а может и должен ли современный инспектор Ространснадзора обладать столь широким объемом специальных знаний, когда можно привлекать сторонних специалистов и экспертов.

С принятием Федерального закона от 22 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также постановления Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 991 «Об утверждении положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта» к участию в контрольных (надзорных) мероприятиях могут привлекаться эксперты. Казалось бы, реализация данных нормативных документов не должны вызывать проблем, но в ходе проведенного РУТ

МИИТ 30 июля 2021 г. Межведомственного научно-практического семинара «Проблемные вопросы подготовки должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность на транспорте, установленных ст. 29 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»», на котором присутствовал заместитель руководителя Ространснадзора В. Б. Гулин, обсуждались проблемные вопросы экспертного сопровождения контрольных (надзорных) функций Ространснадзора.

В ст. 33 указанного выше Закона определено, что эксперт — это не заинтересованное в результатах контрольного (надзорного) мероприятия лицо, имеющее специальные знания, а также опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности и получивший статус эксперта в соответствии с общими требованиями, установленными Правительством РФ, в целях привлечения контрольным (надзорным) органом к осуществлению экспертизы. Данные требования несколько отличаются от требований к экспертам, определенных процессуальными нормами уголовного, гражданского, арбитражного и административного законодательства, а также ст. 2, 9 и 41 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», где указано, что эксперт — это лицо, обладающее специальными знаниями в области науки, техники, искусства и ремесла, т.е. хозяйствующая деятельность как экспертное направление никогда ранее не рассматривалась. И это лишь малые нестыковки с основным законом об экспертной деятельности в России.

Больше всего вопросов вызывает тот факт, что эксперт, привлекаемый для проведения контрольных (надзорных) мероприятий, должен иметь статус эксперта, определенный в соответствии с требованиями, установленными Правительством РФ. То есть эксперт должен иметь документы, подтверждающие его принадлежность к экспертной деятельности. В постановлении Правительства РФ от 29 декабря 2020 г. № 2328 «О порядке аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля», указано, что критериями аттестации экспертов являются не только образование, стаж работы, но и профессиональные навыки и знания правового регулирования в соответствующей сфере науки, техники и хозяйственной деятельности, а также предусмотрена сдача квалификационного экзамена в аттестационной комиссии контрольного (надзорного) органа. Иными словами, данное постановление ставит больше вопросов, нежели ответов. Например, какие документы являются достаточными для подтверждения экспертной квалификации, например связанной с хозяйственной деятельностью, а тем более когда они отсутствуют в перечне экспертных специальностей. Непонятно как могут принимать и оценивать

квалификационные экзамены по экспертной деятельности члены комиссии, не владеющие этими экспертными знаниями.

Попробуем обратиться к ранее действующему законодательству по экспертной деятельности. В ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ определено, что государственным экспертом может быть гражданин Российской Федерации, имеющий высшее образование (в органах внутренних дел допустимо и среднее образование) и получивший дополнительное профессиональное образование по конкретной экспертной специальности в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующего уполномоченного федерального государственного органа. То есть государственный эксперт помимо диплома о высшем или среднем образовании должен иметь подтверждающий документ о дополнительном профессиональном обучении. Законодатель не уточняет, по какой из дополнительных образовательных программ должен пройти обучение гражданин, претендующий на статус эксперта.

В п. 6 и 12 приказа Минобрнауки России от 1 июля 2013 г. № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» указано, что освоение дополнительной профессиональной программы осуществляется посредством реализации либо программ повышения квалификации не менее 16 часов обучения, либо программ профессиональной переподготовки не менее 250 часов обучения. При этом только программы профессиональной переподготовки дают возможность приобретения квалификации на новый вид деятельности, а повышение квалификации дает возможность лишь повысить профессиональный уровень в рамках уже имеющейся квалификации, т.е. в нашем случае по ранее полученной экспертной специальности. Поэтому важно, какие документы по дополнительному образованию должны учитываться для подтверждения экспертной квалификации. В настоящее время суды не делают разграничений между свидетельством о повышении квалификации и дипломом о переподготовке, а поэтому, как показывает практика научно-исследовательского центра судебных экспертиз на транспорте РУТ МИИТ, в ходе проведения рецензирования по арбитражным и уголовным делам в 70% случаев в качестве квалификационного документа эксперты предоставляют только свидетельства о повышении квалификации (от 72 до 100 часов обучения), без диплома о профессиональной переподготовке по экспертной специальности по причине его отсутствия. И мало кто из судей задумывался, что за 72 или 100 часов невозможно изучить специальность на уровне экспертных знаний.

Нильс Бор датский физик, лауреат Нобелевской премии, так говорил об экспертах — это должны быть те люди, которые совершили все возможные ошибки в очень узкой специальности. Иными словами, эксперт

по своим знаниям и опыту должен быть на голову выше, нежели просто специалист или инженер, работающий в той же области. Ведь невозможно быть тренером по футболу, имея только поверхностное представление о нем. Так же и с экспертом. И это вполне понятные и доступные для осознания суждения, но при этом разработанный в 2021 г. автономной некоммерческой организацией «Содружество экспертов МГЮА имени О. Е. Кутафина» профессиональный стандарт «Специалист в области судебной экспертизы», находящийся на утверждении Минтруда России [<https://profstandart.rosmintrud.ru>], не только не разграничивает обучение по программам переподготовки и повышения квалификации, но и в отличие от Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ делает акцент на наличие дополнительных профессиональных знаний только по основам (основополагающим и чаще теоретическим понятиям) судебной экспертизы, нежели углубленным знаниям по конкретной экспертной специальности.

Стоит отметить и тот факт, что основанная масса проводимых в России экспертиз в настоящее время выполняется негосударственными экспертами. По некоторым данным это 64% всех проводимых экспертиз. В соответствии со ст. 41 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ на эту категорию лиц положения ст. 13 не распространяются, а поэтому не обязательны к исполнению. Подтверждается это и п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам», в котором указано, что экспертиза может быть назначена лицу, не работающему в судебно-экспертном учреждении, в том числе сотруднику научно-исследовательского учреждения, вуза, иной организации, обладающему специальными знаниями. То есть порой достаточно просто диплома о высшем образовании в конкретной сфере деятельности, чтобы выступить в качестве эксперта.

К тому же нельзя забывать, что большинство экспертиз, относящихся к специальным видам исследований, просто отсутствует в перечне официально утвержденных экспертных специальностей [1, стр. 238]. Например, если затронуть только экспертизы транспортного блока, то к настоящему времени таких экспертных специальностей всего лишь две, это «эксперт-автотехник», которая была образована 17 ноября 1959 г., когда заведующий Центральной криминалистической лабораторией Всесоюзного института юридических наук Минюста РСФСР Б. Л. Зотов на совещании по организационно-методическим вопросам судебной экспертизы Минюста РСФСР определил цели, объекты и задачи автотехнической экспертизы. К настоящему времени данный вид экспертной специальности закреплен как в едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и других служащих (ЕКС), 2019, утвержденном постановлением Минтруда России от 21 августа 1998 г. № 37, так и в ведомственных приказах МВД и

Минюста России, определяющих перечень и обучение по экспертным специальностям. Вторая экспертная специальность — «эксперт-техник» была создана по инициативе Банка России и по согласованию с Минтрансом и Минюстом России в целях исполнения Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании ответственности владельцев транспортных средств», обеспечивающего защиту прав потерпевших по возмещению стоимости повреждений транспортного средства. Несомненно, в рамках транспортного комплекса могут проводиться и иные смежные экспертизы, например оценочная, пожаро-техническая, трасологическая, медико-криминалистическая и т.д., которые решают сопутствующие вопросы, связанные с транспортом.

Исходя из указанного, можно сделать выводы, что в настоящее время нет экспертных специальностей по исследованию происшествий на железнодорожном транспорте и метрополитене, речном и морском транспорте, а также воздушном транспорте. Сложившаяся практика со времен Советского Союза расследовать происшествия в данной сфере путем создания межведомственных комиссий привела к тому, что до сих пор не создана правовая и методическая база данных видов экспертиз.

Т. В. Аверьянова указывала, что для формирования новых видов экспертиз должны сложиться определенные внутренние и внешние условия, такие как:

- появление новых средств и методов решения задач практики;
- невозможность решения актуальных для практики задач средствами и методами уже существующих видов экспертиз;
- влияние на процесс формирования и развития экспертиз потребностей практики;
- изменение традиционных представлений о существующих видах и родах экспертиз [2, стр. 154—155].

Данные условия давно сложились в России, и в подтверждение этому можно считать частые обращения в РУТ МИИТ следственных органов и юридических лиц о необходимости проведения новых видов экспертиз на транспорте. Указывают на это и негосударственные экспертные организации, которые предлагают свои услуги по исследованию железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта, т.е. «де-юре» по несуществующим экспертным специальностям. Например: Центр независимых судебных экспертиз «ТЕХЭКО» [<https://www.permexpertiza.ru/services/ekspertizy/po-delam-o-krusheniyakh-i-avariyakh-na-zheleznodorozhnom-transporte>], Центр экспертизы и обучения [<https://avtoexpert.pro/expertise/zheleznodorozhnaya-ekspertiza-v-moskve>], Экспертно-правовой центр «ТОР-Expert» [<https://anotopexpert.ru/sudebnaya-aviatsionno-tehnicheskaya-ekspertiza>] и т.д. Иными словами спрос рождает предложение, тем более когда в правовом поле функционирования негосударственных экспертных



учреждений образовался некий вакуум. Восемь лет назад была предпринята попытка навести порядок в данной области путем принятия нового закона о судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации, в котором планировалась обязательная сертификация всех экспертов, т.е. подтверждение их экспертной квалификации специальными экспертными комиссиями, а также валидация судебно-экспертных методик, что крайне важно по новым видам экспертиз на транспорте. В силу межведомственных разногласий в данный проект закона постоянно вносились изменения, что в конечном итоге привело к его нежизнеспособности, несмотря на то что 4 июля 2018 г. он прошел второе чтение в Государственной Думе.

Выходит, что необходимо искать другие пути и решения, которые смогут способствовать развитию экспертиз транспортного блока в рамках действующего правового поля.

Как видится, в качестве такого решения может выступить саморегулируемая организация (далее — СРО). Несмотря на то что институт саморегулирования в России сформирован 14 лет назад, в настоящее время он уже охватил широкую область отраслей производства и услуг, особенно там, где ранее требовалось государственное лицензирование. Модель саморегулирования по своей сути составила передачу государством функций по установлению норм и правил поведения в определенной сфере профессиональной деятельности особому субъекту — саморегулируемой организации. Механизм ее самоорганизации сам диктует и определяет условия обеспечения качества выполняемых работ и повышения профессионального уровня ее членов. И это уже не просто слова, так как деятельность подобных организаций, можно проследить на примере СРО по оценочной деятельности, наиболее близкой к экспертной. Современный оценщик на основании ст. 15 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» должен быть обязательным членом СРО, соблюдать помимо федерального законодательства требования стандартов и правил оценочной деятельности, утвержденных СРО, членом которой он является, предоставлять в СРО информацию о лицах, с которыми заключен договор, и информацию о подписанных им в указанный период отчетах с указанием даты, порядкового номера, объекта оценки и вида определенной стоимости и т.д. Об эффективности СРО оценщиков можно судить по информационно-аналитическим материалам банка России. Так, например, за период с 2017 г. по первое полугодие 2019 г. в СРО по России было направлено 377 жалоб в отношении 280 оценщиков. Из них на 55 оценщиков подана 151 жалоба (40% от общего количества жалоб) [[https://cbr.ru/collection/collection/file/24240/review\\_sro\\_2019\\_1.pdf](https://cbr.ru/collection/collection/file/24240/review_sro_2019_1.pdf)]. В масштабах России это вполне нормальные показатели, которые позволяют признать деятельность СРО эффективной организацией.

Создание СРО в сфере обеспечения безопасности на транспорте — это всего лишь дело времени, и значимость транспортных вузов в этой области главенствующая, так как в обязанности СРО входит не только контроль наличия профильного образования, но и регулярное повышение квалификации ее членов. А для этого требуется разрабатывать, актуализировать и совершенствовать учебные программы и разрабатывать экспертные методики транспортных исследований.

Поэтому вполне логично, что такая организация должна быть создана на базе ассоциации «Высшие учебные заведения транспорта» и РУТ МИИТ, так как именно тут сконцентрированы передовая научная база и квалифицированные педагогические кадры по разнообразным областям знаний. В настоящее время это единственная возможность объединить в своем составе всех заинтересованных участников, сформировав органы управления, обучения и контроля за деятельностью ее членов, к которым относятся и эксперты в сфере транспорта.

Наряду с этим имеется правовая коллизия, связанная с членством в данном СРО, вызванная тем, что в качестве экспертов должны выступать как физические лица, так и экспертные организации.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» допускается лишь одна из двух форм участников: либо членство субъектов предпринимательской деятельности (индивидуальные предприниматели и юридические лица), либо членство субъектов профессиональной деятельности (физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность). Объединение их в одну саморегулируемую организацию допустимо только с принятием отдельного федерального закона. То есть чтобы объединить всех заинтересованных лиц в СРО, необходимо внесение изменений в федеральное законодательство: либо в гл. 12 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» поместить специальную статью о СРО в области образовательной деятельности (по аналогии с Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», где есть специальная ст. 17 «Саморегулируемая организация аудиторов»), либо внести изменения в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» в части членства, дополнив перечень субъектов профессиональной деятельности в форме некоммерческих организаций, поскольку профессиональную деятельность могут осуществлять юридические лица, не осуществляющие предпринимательскую деятельность, как в случае с экспертными организациями.

#### **Литература**

1. Попов, В. Л. Транспортные экспертизы: проблемы теории и практики / В. Л. Попов // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 4(36).

2. Аверьянова, Т. В. Судебная экспертиза: курс общей теории / Т. В. Аверьянова. — Москва, 2006.

**References**

1. Попов, V. L. Transportnyye ekspertizy: problemy teorii i praktiki [Transport expertise: problems of theory and practice] / V. L. Popov // *Transportnoye pravo i bezopasnost'*. — 2020. — № 4(36).
2. Aver'yanova, T. V. Sudebnaya ekspertiza: kurs obshchey teorii [Forensic examination: a course of general theory] / T. V. Aver'yanova. — Moskva, 2006.