

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 656.62.052

Максуров Алексей Анатольевич,
кандидат юридических наук,
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

Расследование происшествий на водном транспорте: история и современность

Аннотация. В статье рассказывается об особенностях расследования происшествий на водном транспорте. Примененный автором историко-правовой подход позволяет оценить возможность возврата к ранее существовавшим формам расследования водных происшествий. История регламентации расследования показана здесь во взаимосвязи с современным пониманием данной разновидности юридической деятельности. По результатам исследования делается вывод о комплексности категории «расследование происшествий на водном транспорте» и ее несводимости к единым порядку и процедуре, поскольку специфичными остаются виды самих транспортных происшествий на воде, размер вреда и тип нарушенных общественных отношений. Автор описывает деятельность координирующего органа в этой сфере — комиссий по расследованию происшествий (несчастных случаев) на водном транспорте. Также в статье обращено внимание на возможности экспертного исследования обстоятельств происшествия в целях получения объективного знания о его причинах и механизме.

Ключевые слова: транспортное происшествие на воде; национальная безопасность; транспортная безопасность; авария; речное судно; морское судно; транспортные средства.

Aleksey An. Maksurov,
Candidate of Law,
P.G. Demidov Yaroslavl State University

Investigation of water transport accidents: history and modernity

Abstract. The current paper has described the features of the investigation of water transport accidents. The historical and legal approach applied by the author makes it possible to evaluate the possibility of returning to pre-existing

forms of water accidents' investigation. The history of the regulation of the investigation has been shown in the connection with the modern understanding of this type of legal activity. Based on the study results, there has been made a conclusion about the complexity of the category "investigation of water transport accidents" and its irreducibility to a single order and procedure because of the specificity of the types of water transport accidents, the amount of damage and the type of violated social relations. There have been described the activities of the coordinating body in this area, namely the commissions for the investigation of water transport accidents. The current paper has also drawn attention to the possibility of an expert study of the circumstances of the accident in order to obtain objective knowledge about its causes and mechanism.

Keywords: water transport accidents; National security; transport security; accident; river boat; sea vessel; vehicles.

Историко-правовой подход в ряде правовых исследований следует признать перспективным и значимым, поскольку подход законодателя и юристов прошлого к схожим с современными правовым проблемам не только позволит более глубоко понять нынешнюю проблематику технической экспертизы транспортных происшествий на воде, но и способно обогатить уже апробированные временем варианты правового регулирования в названной сфере, в любом случае, осознание прошлых правовых достижений (равно как и недостатков) будет способствовать построению эффективного правового регулирования в данной области уже в современности.

Институт расследования транспортных происшествий имеет глубокие корни. Сам процесс расследования в указанной сфере нашел отражение в нормативных документах еще в XVIII в., например, в Уставе купеческого водоводства от 25 июня 1781 г., которым предусматривалось «расследование аварий» в каждом случае столкновения судов (ст. 273 Устава) по прямо определенным правилам установления причин происшествия (ст. 265—267, 271, 272 Устава).

Долгое время нормы данного Устава оставались неизменными, однако по аналогии при расследовании транспортных происшествий на воде применялись также нормы Закона от 6 июня 1857 г., которым был утвержден Устав путей сообщения, — наиболее прогрессивный в то время акт, предусматривающий процессуальные нормы расследования транспортных происшествий в сфере железнодорожного сообщения. Значительная часть процедур расследования транспортного происшествия была подробно регламентирована Циркуляром Техническо-инспекторского комитета железных дорог от 13 марта 1872 г. № 739 «О порядке действий чинов Инспекции Министерства путей сообщения по надзору за железными дорогами», Инструкцией Министерства путей

сообщения о составлении донесений о происшествиях на железной дороге от 24 декабря 1892 г. и другими актами. Хотя прямого отношения к вопросам регулирования проблем установления причин транспортных происшествий на воде данные акты не имели, тем не менее установленный в них организационно-процедурный порядок применялся и в отношении водных происшествий.

Данными актами предполагалась двухэтапная проверка сообщений о транспортном происшествии.

На первоначальном этапе проводилось так называемое «служебное расследование» как административная процедура, отличная от уголовного расследования (следствия). Мы полагаем, что служебное расследование транспортных происшествий на воде в дореволюционный период было некоторым симбиозом проверки в порядке ведомственного контроля, осуществляемой государственным органом, и служебной проверки, проводимой судовладельцем-собственником и (или) судовладельцем-работодателем.

В дореволюционный период значительная часть морского флота и практически весь речной флот России в составе около 20 тыс. судов находился в частной собственности [<https://proza.ru/2017/06/13/521>]. На практике стихийно (как обычай делового оборота и управленческий обычай) возникали комиссии, состоящие из представителей государственного контрольного органа — Министерства путей сообщения — и судовладельцев (собственников и арендаторов транспортных средств, лиц, нанявших судовые экипажи) с неформальным руководством такими комиссиями представителями государства. Задачи расследователей сводились к трем основным группам: 1) выяснение причин транспортного происшествия на воде; 2) установление лиц, виновных в происшествии (при их наличии), а также всего круга лиц, причастных к происшествию; 3) определение ущерба от происшествия. Для решения первых двух групп вопросов могли быть привлечены либо штатные специалисты Министерства путей сообщения, либо по решению данного органа признанные авторитеты в указанной области, выводы которых можно считать прообразом современной технической экспертизы транспортного происшествия на воде. Третья группа задач обычно решалась с помощью специалистов в области оценки, привлекаемых к участию в служебном расследовании любой заинтересованной стороной.

По нашему мнению, возможно возрождение такого рода института совместного расследования транспортных происшествий на воде с участием представителей надзорного органа — Управления государственного морского и речного надзора (Госморречнадзора) Ространснадзора, как координирующего органа власти, судовладельцев, представителей экспертного сообщества и любых иных заинтересованных лиц. Формализация данного процесса, его подробная регламентация вполне могут быть осуществлены на уровне постановления

Правительства РФ. Строго говоря, на практике такого рода сотрудничество возможно уже и сегодня, например, в рамках процедур медиации, хотя какой-либо особой юридической силы иметь такие решения и не будут.

На втором этапе результаты служебного расследования, в зависимости от своего содержания, могли стать основанием для начала уголовного судопроизводства (всегда — с возбуждением уголовного дела и предварительным расследованием), рассмотрения гражданского дела о возмещении убытков в суде по иску заинтересованных лиц, административного производства — при наличии нарушений закона, подлежащих наказанию в административном порядке.

Повторных экспертных исследований в рамках этих процессов, как правило, уже не проводилось; юрисдикционные органы опирались на результаты технических экспертных исследований, проведенных на стадии служебного расследования (при достаточности и непротиворечивости выводов), однако давшие экспертное заключение специалисты привлекались к дальнейшему участию в деле (например, могли быть допрошены в качестве свидетелей), также по ходатайству одной из сторон могла быть назначена и повторная техническая экспертиза транспортного происшествия на воде.

Следует отметить, что такой двухступенчатый порядок расследования чрезвычайных происшествий на водном транспорте существовал и после октябрьского переворота — до сворачивания режима нэпа в конце 1920-х гг., хотя в качестве государственных органов выступали уже организации: Управление внутренних водных путей НКПС (1917—1918 гг.), Отделы водных сообщений, торгового мореплавания и торговых портов ВСНХ (с 1918 г.), Главное управление водного транспорта (Главвод) ВСНХ (1918—1920 гг.), Главное управление водным транспортом НКПС (1920 г.), Центральное управление водным транспортом НКПС (с сентября 1920 г.), Центральное управление речным транспортом (ЦУРек) НКПС (1920—1921 гг.), Центральное правление речных государственных пароходств (Центрорека) НКПС (1923—1930 гг.), Всесоюзное объединение речного транспорта — ВОРТ НКПС (1930—1931 гг.). Данные центральные органы власти включали в свою структуру региональные управления и речные пароходства, при которых и были предусмотрены специалисты-эксперты по производству технических экспертиз, необходимых при расследовании происшествий на водном транспорте.

Одновременно шел процесс специализации правоохранительных органов с выделением в их составе структур, призванных расследовать транспортные происшествия на воде. Аналогичные процессы проходили и в органах юстиции.

Отказ от двуступенчатой формы расследования транспортных происшествий на воде в советский период истории был вызван целым рядом причин, из которых мы выделяем две основные. Во-первых,

начиная с последовательной реализации положений о национализации морских и речных судов (например, еще 23 января (5 февраля по новому стилю) 1918 г. был подписан Декрет о национализации торгового флота, который, тем не менее, по ряду причин не был исполнен в полном объеме до конца 1920-х гг.) государство стало единственным собственником судов морского и речного транспорта, совместив в своем лице органы регулирования и контроля и собственника. Во-вторых, государственным приоритетом все более становится карательная функция, и первичным считаются не вопросы возмещения ущерба в результате транспортного происшествия на воде, их профилактики и т.п., а наказание виновных: в то время первичным становилось возбуждение и расследование уголовного дела по факту любой более или менее крупной водной транспортной катастрофы, выступавшей в виде диверсии, проявления халатности и проч.

Это не означает, тем не менее, полного исключения из практики органов власти (соответствующих наркоматов, а потом министерств водного транспорта, речного флота, морского флота и т.п.) служебного расследования как обособленной процедуры. Служебное расследование осталось, однако приобрело характер служебной проверки, в рамках которой поднимались вопросы служебного соответствия конкретных лиц и их дисциплинарной ответственности, а не изучение причин транспортного происшествия на воде, в связи с чем экспертных исследований уже не проводилось; большинство технических экспертиз в данной сфере уже выполнялось в рамках предварительного расследования соответствующих уголовных дел.

С распадом СССР началось последовательное осуществление административной реформы, в том числе в части оптимизации деятельности контролирующих и надзорных органов.

Первоначально была создана система, когда служебное расследование транспортных происшествий на воде вправе были осуществлять: Правительство РФ (при крушениях, катастрофах и авариях с большими жертвами), а в некоторых случаях — и правительства субъектов РФ; Ространснадзор и его структурные подразделения в области морского транспорта (кроме морского транспорта рыбопромысловых колхозов) и внутреннего водного транспорта; организации, которым законодательством РФ делегировано право производства служебного расследования, среди которых можно говорить в современных условиях разве что о капитанах морских судов, находящихся в дальнем плавании. Теоретически субъектов служебного расследования можно было подразделить на две категории: а) комиссии по расследованию, назначенные органами исполнительной власти; б) комиссии по расследованию, назначаемые организациями, которым Минтрансом России делегировано право расследования транспортных происшествий.

Важнейшим этапом административной реформы выступило принятие Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» — была образована Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), которая находится в ведении Минтранса России. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» на данную службу возложена и организация расследования происшествий на водном транспорте. Нормы, предусматривающие множественность органов расследования (например, такие как ч. 3 ст. 36 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации), были отменены.

В настоящее время нормативным правовым актом, регулирующим порядок расследования транспортных происшествий на внутренних водных путях, является Положение по расследованию, классификации и учету транспортных происшествий на внутренних водных путях Российской Федерации, утвержденное приказом Минтранса России от 29 декабря 2003 г. № 221. В п. 3 данного Положения назван единственный орган такого расследования — Ространснадзор и его территориальные органы.

Следует отметить, что в рамках выполнения Правительством РФ своих полномочий как высшего органа исполнительной власти не исключается и сегодня создание комиссий по расследованию крупных транспортных происшествий на воде (вроде аварии на подводной лодке «Курск»), поскольку нормы Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» в части правительственных полномочий сформулированы в общем виде. Не запрещает трудовое законодательство и создание судовладельцем-работодателем специальных органов в рамках дисциплинарного расследования (проверки), однако решения таких органов, в отличие от решения созданных для расследования конкретных транспортных происшествий на воде Правительством РФ комиссий, обязательностью для всех субъектов результата расследования не обладают.

В силу п. 4 Положения по расследованию, классификации и учету транспортных происшествий на внутренних водных путях Российской Федерации целью проведения расследования транспортных происшествий является установление причин транспортных происшествий с судами и принятие мер по их предотвращению в будущем, а к задачам расследования транспортных происшествий на основании п. 21 Положения можно отнести оценку соответствия судна, экипажа, оборудования требованиям нормативных документов, регламентирующих безопасность плавания; установление обстоятельств, причин и последствий аварии или инцидента; оценку действий причастных к транспортному происшествию должностных лиц; выявление

должностных лиц, действия которых привели или способствовали возникновению транспортного происшествия, с указанием невыполненных позиций нормативных документов; классификацию транспортного происшествия.

Порядок производства расследования, состоящий из оповещения о транспортном происшествии на воде, осмотра места происшествия и его участников — судов, иного сбора информации о происшествии, принятия решения по такому факту регламентирован нормами Положения. Его подробное освещение не относится к целям настоящей работы, а в интересующей нас части отметим лишь два обстоятельства.

Во-первых, хотя прямо о возможности (необходимости) проведения технической экспертизы транспортного происшествия на воде в Положении прямо и не упоминается, однако в п. 19 Положения предусмотрено, что инспекторы территориального органа Ространснадзора в ходе расследования транспортного происшествия получают заключения работников Российского Речного Регистра, организаций, лабораторий, научных учреждений и специально создаваемых комиссий по вопросам уточнения или раскрытия обстоятельств и причин транспортного происшествия. В п. 23 Положения определено, что выделение технических средств и возмещение затрат по проведению экспертиз осуществляются в установленном порядке (причем этот порядок не установлен до настоящего времени). Таким образом, назначение подобной экспертизы — обычная в данном случае практика.

Во-вторых, п. 19 Положения предусмотрен широкий круг возможных действий инспекторов территориального органа Ространснадзора в ходе расследования транспортного происшествия по сбору информации о происшествии, что позволяет определять в будущем необходимый объем материалов как исходных начал для экспертного исследования.

Схожие нормы действуют и в отношении расследования морских транспортных происшествий, хотя и с определенной спецификой, учитывающей особенности мореплавания, международно-правовые аспекты и иные значимые в указанной ситуации обстоятельства.

Исходя из заявленной темы исследования, по результатам анализа действующих норм права мы полагаем, что в настоящее время возможно осуществление независимого одновременного расследования, при производстве которого могут быть задействованы экспертные возможности, в четырех формах.

Во-первых, это рассмотренное выше «служебное расследование», осуществляемое специально на то уполномоченными сотрудниками Ространснадзора и в исключительных случаях соответствующей комиссией Правительства РФ (либо высшего органа исполнительной власти субъекта РФ). Такое расследование осуществляется в порядке, предусмотренном Положением по расследованию, классификации и учету транспортных происшествий на внутренних водных путях Российской

Федерации. Его результатам могут быть меры административного принуждения, в том числе в виде приостановления деятельности лицензии, запрета деятельности по судовождению и т.п.

К сожалению, данное Положение не содержит норм о порядке назначения технической экспертизы транспортного происшествия на воде, не разрешает вопросы взаимодействия субъекта расследования с экспертом, не предъявляет требований к экспертному исследованию и экспертному заключению и проч. В связи с этим правильным было бы дополнить Положение п. 23.1—23.2 и далее до п. 24, где были бы определены: основания и условия назначения экспертизы, порядок ее назначения, вопросы, предлагаемые эксперту, обязанность по предоставлению необходимых материалов и сведений для экспертного исследования, ожидаемые сроки проведения экспертизы, нормы о дополнительной, повторной, а также комплексной технической экспертизе транспортного происшествия на воде и т.п.

До принятия соответствующих изменений возможно, по нашему мнению, руководствоваться законодательством об экспертной деятельности, а также, по аналогии, процессуальными нормами административного права в части законодательства об административном правонарушении и привлечении к административной ответственности, а также уголовно-процессуальными нормами о назначении экспертных исследований.

Также, скорее всего, от термина «служебное расследование» в будущем стоит отказаться ввиду его архаичности и неоднозначности. По сути, такое служебное расследование — административная процедура, осуществляемая в рамках действий специализированных или иных (в случае с Правительством РФ) органов исполнительной власти.

Во-вторых, не исключается расследование транспортного происшествия на воде и, соответственно, назначение такого рода технической экспертизы и в рамках административного расследования в порядке ст. 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицами, уполномоченными на то в порядке ст. 28.3 Кодекса. В данном случае техническая экспертиза назначается в соответствии с процессуальными нормами Кодекса о доказательствах (ст. 26.2 Кодекса), экспертизе (ст. 26.4 Кодекса) и т.п. Результатом административного расследования будет решение вопроса о наличии или отсутствии в действиях конкретного лица состава административного правонарушения и его привлечения при наличии состава к административной ответственности. Вместе с тем на практике целесообразным будет дождаться результатов выполняемого в рамках административной процедуры служебного расследования.

В-третьих, такой формой расследования может быть служебное расследование работодателя в отношении действий своих работников, выполняемое в рамках трудового права, например, в части расследования

несчастных случаев на производстве в порядке ст. 227 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ).

Для расследования транспортного происшествия в такой ситуации по правилам ст. 229 ТК РФ создается комиссия по расследованию несчастных случаев. В рамках работы комиссии на основании ч. 2 ст. 229.2 ТК РФ предусматривается и выполнение технических расчетов, проведение лабораторных исследований, испытаний, других экспертных работ и привлечение в этих целях специалистов-экспертов, а материалы расследования несчастного случая включают и экспертные заключения специалистов, результаты технических расчетов, лабораторных исследований и испытаний (ч. 3 ст. 229.2 ТК РФ).

В данном случае техническая экспертиза назначается по аналогии в соответствии с процессуальными нормами административного процессуального и уголовно-процессуального законодательства, а также на основании законодательства об экспертной деятельности.

Результатом такого расследования будет решение вопроса о дисциплинарной ответственности, а при наличии оснований — о передаче материалов проверки в другие органы для решения вопроса о более строгом виде ответственности.

Следует отметить, что возможность производства такого служебного расследования в рамках трудового права не снимает с работодателя обязанностей по извещению о происшествии представителей органов власти.

Так, в соответствии со ст. 228.1 ТК РФ о несчастном случае, происшедшем на находящемся в плавании судне (независимо от его ведомственной (отраслевой) принадлежности), капитан судна незамедлительно обязан сообщить работодателю (судовладельцу), а если судно находится в заграничном плавании — также в соответствующее консульство Российской Федерации. Работодатель (судовладелец) при получении сообщения о происшедшем на судне групповом несчастном случае, тяжелом несчастном случае или несчастном случае со смертельным исходом в течение суток обязан направить извещение по установленной форме целому ряду адресатов. На основании ч. 9 ст. 229 ТК РФ расследование несчастного случая, происшедшего в результате катастрофы, аварии или иного повреждения транспортного средства, проводится комиссией, образуемой и возглавляемой работодателем (его представителем), с обязательным использованием материалов расследования катастрофы, аварии или иного повреждения транспортного средства, проведенного соответствующим федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль (надзор) в установленной сфере деятельности, органами дознания, органами следствия и владельцем транспортного средства.

Наконец, в-четвертых, возможно расследование транспортного происшествия на воде в рамках уголовно-процессуального

законодательства — при расследовании уголовных дел. Расследование происшествия в данном случае охватывается расследованием уголовного дела, которое производится по правилам, предусмотренным Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, в том числе в части назначения экспертиз в рамках его гл. 27. Результатом такого расследования будет решение вопроса о наличии или отсутствии в действиях конкретного лица состава преступления.

Помимо указанных выше четырех форм возможного расследования транспортных происшествий на воде назначение соответствующей технической экспертизы возможно еще в трех случаях при рассмотрении соответствующих дел, как правило, судебной инстанцией. Во-первых, подобная экспертиза может быть назначена в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении судом или иным специально уполномоченным субъектом, если данный субъект не совпадает с лицом, ведущим административное расследование по тому же факту. Во-вторых, в рамках судебного следствия при рассмотрении уголовного дела по существу судом общей юрисдикции не исключается назначение такой экспертизы. В-третьих, техническая экспертиза может быть назначена судом в рамках рассмотрения гражданского или арбитражного дела, связанного с указанным происшествием.

Таким образом, в законодательстве РФ предусмотрена множественность органов расследования транспортных происшествий на воде. Во всех случаях экспертные исследования назначаются по различным же правилам и в соответствии с нормами различных отраслей права. При этом обязанность эксперта по всестороннему, полному и объективному применению своих специальных познаний при исследовании обстоятельств транспортного происшествия на воде является одинаковой и не зависит от вида процесса и органа (лица), эту экспертизу назначившего.

Литература

1. Полежаев, В. П. Осуществление и защита гражданских прав / В. П. Полежаев. — Москва, 2000.
2. Дудышкин, Б. Н. Правовые основы расследования транспортных происшествий / Б. Н. Дудышкин // Журнал российского права. — 2002. — № 3. — С. 21—28.

References

1. Polezhayev, V. P. Osushchestvleniye i zashchita grazhdanskikh prav [Implementation and protection of civil rights] / V. P. Polezhayev. — Moskva, 2000.
2. Dudyshkin, B. N. Pravovyye osnovy rassledovaniya transportnykh proisshestiyy [Legal basis for the investigation of transport accidents] / B. N. Dudyshkin // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2002. — № 3. — S. 21—28.