**Производство служебного расследования по установлению причин транспортных происшествий**

Б.Н. Дудышкин

Среди событий, угрожающих безопасности нашего общества, значительное место занимают происшествия природного и техногенного характера. В зависимости от последствий случившегося органами исполнительной власти различных уровней, как правило, создаются специальные комиссии по расследованию указанных событий, в задачу которых входит установление обстоятельств и причины случившегося, размер последствий, выяснение вопроса, можно ли было предотвратить событие.

Несмотря на многолетний опыт работы таких комиссий, в правовой науке этот феномен не нашел должного отражения, хотя их деятельность осуществляется в рамках юридического процесса.

В соответствии со ст. 9 и 10 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» функции обеспечения безопасности выполняют органы исполнительной власти.

Безопасность и её обеспечение относятся к административно-правовым категориям. Следовательно, работа комиссий, о которых говорилось выше, регулируется, в основном, нормами административного права, а также административного процесса.

Расследование, производимое органами исполнительной власти, относится к группе позитивных юридических процессов, в которую входит и управленческий процесс (профессор С.Н. Махина).

С.Н. Махина определяет управленческий процесс «как деятельность лишь одной из систем органов государственного управления – органов исполнительной власти и иных органов, наделенных соответствующими полномочиями, реализуемую в определенных административным законодательством правовых формах.

И.В. Панова, основываясь на трудах правоведов В.М. Горшенева, П.Е. Нейбайло, Ю.И. Мельникова, для уяснения понятия юридического процесса приводит унифицированное определение процессуальной формы как специфической юридической конструкции, «представляющей собой единство совокупности необходимых требований, предъявляемых к действиям участников процесса и нацеленных на оптимизацию достижения конкретного материальноправового результата».

Конструкция процессуальной формы выражает действия участников процесса и их последовательность:

– стадий процесса;

– цели и принципы деятельности;

– круг участников процессуальных отношений, их полномочия;

– властные акты;

– процессуальные сроки, подведомственность дел;

– виды и источники доказательств;

– гарантии соблюдения законности и обоснованности принимаемых актов;

– санкции процессуального и иного характера;

– возмещение расходов, связанных с осуществлением процессуальных действий.

Как уже было сказано, структура юридического процесса (а, следовательно, и управленческого) состоит из производств и совокупности последовательных процедур (стадий).

Признаки, свойственные для позитивного юридического и управленческого процессов, в полной мере присущи процессу расследования событий природного и техногенного характера.

Постараемся в пределах журнальных возможностей показать природу (сущность) производства расследования событий природного и техногенного характера в сфере самого многочисленного по количеству происшествий (с тяжкими последствиями) транспорта.

За основу возьмем железнодорожный, водный и воздушный транспорт. Процесс расследования, как правовое понятие, связанное с событиями на транспорте, в российском праве нашёл отражение ещё в XVIII веке.

Устав купеческого водоходства, первая часть которого была издана при особом манифесте императрицы Екатерины II от 25 июня 1781 года, ввел в одно общее правовое русло нормы, регулирующие морское и речное плавание судов. В Уставе находим термин «расследование аварий». О каждом столкновении судов предписывалось производить подробное расследование с выяснением всех обстоятельств, вызвавших катастрофу (ст. 273 Устава), рассматривался ряд конкретных случаев, когда необходимо установить причину аварии (ст.ст. 265-267, 271, 272 Устава).

Первые нормативные акты, регулирующие безопасность движения железнодорожного транспорта, начали издаваться в России с открытием первой железной дороги Санк-Петербург – Царское Село в 1837 году. Законом от 6 июня 1857 г. утвержден Устав путей сообщения. Устав утверждал государственный надзор за эксплуатацией железных дорог, который осуществляли инспектора (ст. 582 Устава).

Циркуляром ТехническоИнспекторского Комитета железных дорог от 13 марта 1872 г. № 739 «О порядке действий чинов Инспекции Министерства Путей Сообщения по надзору за железными дорогами» регулировался порядок выполнения своих обязанностей инспекторами в случае транспортного происшествия.

24 декабря 1892 г. Управляющий Министерством путей сообщения утвердил Инструкцию о составлении донесений о происшествиях на железной дороге. В соответствии с этим документом начальник каждой дороги должен был утвердить Положение о подготовке докладов по возглавляемой им дороге с учетом её особенностей. Согласно Инструкции о серьезных происшествиях и несчастных случаях с людьми на дороге производилось «служебное расследование» особыми комиссиями, состоящими из представителей служб: Движения (служба, обеспечивающая продвижение составов), Пути и Тяги (локомотивная служба). Комиссия по служебному расследованию (в отличие от расследования (следствия), которое по этим же событиям производила жандармская служба в случае наличия состава преступления) устанавливала причину транспортного происшествия (техническую или нарушение правил эксплуатации подвижного состава) и представляла в Министерство путей сообщения акт о служебном расследовании.

Таким образом, правовой термин «служебное расследование», введенный в нормативные акты того времени, четко определял административную природу этого процесса в отличие от уголовного расследования (следствия).

31 декабря 1918 года Народным Комиссаром путей сообщения было утверждено Положение о порядке донесений о происшествиях, в котором закреплен термин «служебное расследование» транспортных происшествий на железной дороге. На железнодорожном транспорте этот термин сохранялся во всех последующих нормативных актах и в настоящее время обозначен в Федеральном законе от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (абзац второй п.1 ст.20 Закона).

Термин «служебное расследование авиационных происшествий и инцидентов» закреплен в Положении о Государственной комиссии по надзору за безопасностью полетов воздушных судов при Совете Министров СССР, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 28 апреля 1987 г. №502, и Положении о расследовании авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами СССР (ПРАПИ-88), утвержденном председателем Госавианадзора СССР при СМ СССР 22 августа 1988 г.).

На Госавианадзор возлагалось «проведение служебного расследования тяжелых авиационных происшествий (аварий и катастроф)».

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ, 2004, №11, ст.945) 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» (СЗ РФ, 2004, №32,ст.3345) государственные ревизоры специальной службы федерального органа исполнительной власти в области железнодорожного транспорта, государственные инспектора гражданской авиации, должностные лица Ространснадзора на внутреннем водном транспорте и капитаны портов имеют право организовывать и производить необходимые расследования (за исключением авиационных происшествий). В соответствии с Правилами расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998г. №609 (СЗ РФ, 1998, 325, ст.2918), государственные инспекторы гражданской авиации расследуют производственные события с воздушными судами и авиационных инцидентов, а также принимают участие в расследовании авиационных происшествий (катастроф и аварий), которое производит Межгосударственный авиационный комитет (МАК). Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 367 «О совершенствовании системы сертификации и порядка расследования авиационных происшествий в гражданской авиации Российской Федерации» (СЗ РФ,1994, №1, ст.22) МАКу предоставлены полномочия и ответственность федерального органа исполнительной власти в области расследования авиационных происшествий на территории РФ (абзац первый пункта 1 постановления).

Характеристика производства служебного расследования транспортных происшествий. Производство служебного расследования относится к производствам одного из видов административного процесса - позитивному правоприменительному в области обеспечения безопасности эксплуатации транспорта.

Производство по служебному расследованию выделяется из среды других позитивных производств своими специфическими особенностями, оно:

– осуществляет реализацию органами исполнительной власти в сфере транспорта контрольных (надзорных, включая учет) и организационных функций;

– направлено на обеспечение безопасности эксплуатации транспорта, что выражается в установлении причин происшествия и разработке мероприятий по недопущению подобных событий;

– ведется комиссионно специально уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти и специалистами организаций, которым делегировано такое право законодательством РФ. В случае, если происшествие связано с другими видами транспорта, находящегося в ведении различных федеральных органов или организаций, как правило, для установления причин события совместными приказами руководителей соответствующих ведомств создаются смешанные комиссии по служебному расследованию;

– взаимодействует с другими формами расследования - несчастных случаев на производстве с работниками транспорта при транспортных происшествиях (ст.ст. 227231 Трудового кодекса РФ) и предварительным расследованием по уголовным делам, возбужденным по признакам преступлений, предусмотренных статьями 263, 266, 267, 268, 271 УК РФ);

– по происшествиям с тяжкими последствиями (катастрофы, аварии, крушения) осуществляет взаимодействие с органами МЧС, природоохранными органами, спасательными командами транспортных организаций, воинскими подразделениями, вызываемыми для оцепления места происшествия, органами внутренних дел, а также органами исполнительной власти и местного самоуправления, оказывающими помощь в ликвидации последствий происшествия.

Органы (организации), субъекты и участники производства служебного расследования.

Субъектов служебного расследования можно подразделить на две категории: а) комиссии по расследованию, назначенные органами исполнительной власти и МАКом; б) комиссии по расследованию, назначаемые организациями, которым Минтрансом России делегировано право расследования транспортных происшествий.

Участники расследования. Транспортные происшествия в зависимости от особенностей события, тяжести последствий и сложностей установления причины транспортного происшествия можно разделить на два вида: имеющие упрощенный характер расследования и представляющие сложное производство.

К первому виду относятся инциденты и происшествия, имеющие незначительные последствия или без таковых. Количество участников в расследовании таких происшествий невелико. Участников сложного производства можно выделить в три группы.

В первую входят лица, устанавливающие причину происшествия (руководитель, издавший приказ о создании комиссии, и члены этой комиссии). Ко второй относятся участники, содействующие расследованию (эксперты, специалисты, свидетели, пострадавшие, переводчики). Третью составляют лица соответствующих органов и организаций, обеспечивающие комиссию средствами связи, транспортом, проживанием и др.

Правоотношения, возникающие при производстве. Структура правоотношения производства служебного расследования, как и все процессуальные правоотношения, имеет свой состав: объект, субъекты (участники) и содержание.

Объектом административных правоотношений являются событие или факт, по поводу которых возникают отношения (См.Д.Н. Бахрах «Административное право», М. Изд БЕК, 1993, с.19-20; В.Д. Сорокин «Советское административно-процессуальное право»). Это явление необходимо рассматривать в двух аспектах: во-первых, в системе как совокупности взаимосвязанных правоотношений, во-вторых, как единичные правоотношения. Транспортное происшествие – это основной объект, по поводу которого возникают правоотношения служебного расследования. Главная цель этого расследования, которая порождает систему взаимосвязанных правоотношений, установление причины транспортного происшествия. Это «общий» объект, по поводу чего функционирует и развивается вся совокупность правоотношений по конкретному административному делу. В ходе выявления причины устанавливается ряд факторов, обстоятельств, условий и других фактов, каждый из которых является «специальным» объектом и вызывает свои правоотношения. Эти правоотношения имеют промежуточный характер и завершаются после выполнения необходимых действий, связанных с установлением (или получением) конкретных данных. Таким объектом могут быть опрос свидетеля, производство эксперимента, расшифровка средств объективного контроля.

Содержание правоотношения. В содержании различаются две составные части: материальная (поведение субъектов) и юридическая (субъективные права и обязанности). Закрепленные в процессуальных нормах полномочия и обязанности участников производства находят реализацию в правоотношениях через совершенные действия.

Учитывая специфику производства служебного расследования, его структуру и особенности участников, их правосубъективность и объект правоотношения, можно классифицировать эти правоотношения по этапам производства и по форме.

Предварительный этап включает оповещение о происшествии и возбуждение административного дела (издание приказа о назначении комиссии), основной этап охватывает всю работу комиссии по расследованию (от организации работы комиссии до разработки мероприятий по результатам расследования).

Форма правоотношений зависит от участников производства (органов, организаций и иностранных представителей).

Правосубъективность в производстве служебного расследования в законодательстве отражена неоднозначно. Так, Воздушным кодексом РФ предоставлено право комиссии по расследованию авиационного происшествия или инцидента поручать юридическим лицам проведение исследований и работ, связанных с расследованием, привлекать к участию в расследовании работников науки и техники из любых организаций, опрашивать свидетелей происшествия, запрашивать и получать от соответствующих организаций, а также от юридических лиц и граждан документы и материалы, проводить исследования психофизиологического состояния членов экипажа потерпевшего бедствие судна (п. 2 ст. 96 ВК). Некоторые из перечисленных правомочий закреплены в нормативных правовых актах (регулирующих расследование транспортных происшествий на водном и железнодорожном транспорте), которые утверждены руководителями органов исполнительной власти. Такие акты, по нашему мнению, нельзя считать легитимными, так как ими нарушаются конституционные права граждан.

Правовые источники производства. Институт служебного расследования регулируется нормами материального и процессуального административного права, а также нормами гражданского, финансового, трудового и других отраслей права

Правовыми источниками являются:

1) Конституция РФ 1993г. (нормы, определяющие основы формирования деятельности органов исполнительной власти, полномочия прокуратуры, а также закрепляющие основные права и свободы граждан в сфере государственного управления – ст.ст. 2,17, 18, 20, 33, 35, 37, 41, 42, 45, 77, 110, 113-115, 129);

2 ) з а к о н о д а т е л ь н ы е акты;

3) указы Президента РФ ;

4) постановления и распоряжения Правительства РФ ;

5) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;

6) международные и межгосударственные договоры и соглашения;

7) технико-юридические нормативные акты, регулирующие деятельность органов, организаций и обслуживающего транспорт персонала в системе обеспечения безопасности эксплуатации транспорта;

Это огромный массив норм, действующих в настоящее время в виде приказов, распоряжений, правил, инструкций, положений, ГОСТов, СНиПов, СанПиНов, транспортно-распорядительных актов (ТРА), местных правил и др.; в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ «О техническом регулировании» (СЗ РФ, 2002, №52 (ч.1), ст.5140) правовой статус названных документов будет изменен.

Производство служебного расследования по установлению причин транспортного происшествия. В юридическом процессе российского законодательства термины «расследование» и «служебное расследование» употребляются в уголовном и административном процессах. В уголовном процессе этот термин выражает понятие форм предварительного расследования (ст. 150 УПК). Названные термины закреплены также в позитивном (правоприменительном) и юрисдикционном видах административного процесса. КоАП РФ содержит статью 28.7 «Административное расследование», определяющую порядок этой процедуры. Дисциплинарное (или кадровое) производство, представляющее собой вид административно-юрисдикционного процесса, включает такую стадию, как возбуждение дела о дисциплинарном проступке (служебное расследование, как его именуют некоторые ученые).

Термин «расследование» определяет большую группу производств позитивного процесса по установлению причин происшествий природного и техногенного характера. При этом нет единого понятия этого термина в различных нормативных актах, регулирующих производства расследования.

Трудовым кодексом узаконено расследование несчастных случаев на производстве (СЗ РФ , 2002, №1 (ч.1), ст.3).

Появилась новая форма расследования – парламентское (СЗ РФ , 2006, №1, ст.7).

Напомним, что одним из признаков управленческого процесса (а, следовательно, и правоприменительного – позитивного), как для любого юридического процесса, свойственны юридически значимые процессуальные действия – производства и стадии (процедуры).

Производство по служебному расследованию осуществляется на всех видах транспорта с учетом их специфики, в основном, по одной схеме.

Наиболее полно этот процесс выражен в Правилах о расследовании авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в РФ (СЗ РФ, 1998, №25, ст.2918), которые приняты нами за основу характеристики стадий производства служебного расследования.

Стадии, как процесс, обладают свойствами пространства и времени, имеют свое начало и завершение. Характерной особенностью рассматриваемого производства является отсутствие четкого разграничения между ними. Каждая из стадий имеет свои признаки, некоторые регламентируются отдельными нормативными правовыми актами.

Полный перечень стадий производства на практике осуществляется, как правило, только при расследовании происшествий с тяжкими последствиями – аварий, крушений, катастроф.

Производство состоит из следующих стадий:

1) оповещение о транспортном происшествии;

2) первоначальные действия должностных лиц и работников транспорта на месте происшествия;

3) возбуждение административного дела о расследовании транспортного происшествия;

4) организация работы комиссии по расследованию;

5) сбор доказательств по установлению причин происшествия;

6) составление акта о расследовании;

7) оформление материалов административного дела;

8) проведение разбора (слушание) результатов расследования;

9) обжалование акта о расследовании;

10) разработка мероприятий по результатам расследования.

Стадии:

1) оповещение – это порядок передачи органами и организациями оперативной информации о происшествии;

2) первоначальные действия выполняют члены экипажей транспортных средств и руководители транспортных организаций; они оказывают помощь пострадавшим, тушат пожар, охраняют место происшествия;

3) руководитель органа (организации), уполномоченного производить расследование, получив сообщение о происшествии, издает приказ о назначении комиссии, который является документом о возбуждении административного дела;

4) на месте происшествия председатель комиссии включает в неё экспертов и специалистов, организует их работу в соответствии с намеченным планом;

5) сбор доказательств главная задача расследования – установление истинной причины происшествия;

6) акт о расследовании (на воздушном транспорте Окончательный отчет) – итоговый документ работы комиссии, который составляется на основании материалов дела (результатов исследований, экспертиз, опросов свидетелей и др.);

7) оформление материалов выражается в закреплении соответствующими документами установленных фактов;

8) разбор проводится председателем комиссии после утверждения акта (отчета) с целью информации заинтересованных лиц о причинах происшествия и рекомендациях комиссии;

9) на водном и воздушном транспорте предусмотрен порядок обжалования заинтересованными организациями выводов комиссии; 10) завершает расследование разработка мероприятий по предупреждению аналогичных происшествий.

Каждый фактор, обстоятельство и условие требуют неопровержимых доказательств. Эта процедура в позитивном административном процессе не разработана.

За основу доказательств в производстве служебного расследования условно можно взять перечень (с некоторым дополнением), приведенный в статье 26.2 КоАП: протоколы опросов свидетелей и пострадавших, заключения экспертов, иные документы, а также показания специальных технических средств, вещественные доказательства. Однако в Кодексе доказательства подкреплены юрисдикционными мерами. Доказывание и доказательства в производстве служебного расследования должны иметь свой правовой статус.

Затронутая тема содержит направления: научное, норма- тивно-правовое, практическое и как учебная дисциплина.

1. Проблема обеспечения безопасности на транспорте имеет концептуальный характер и требует системного решения.

2. Законодательная база, регулирующая обеспечение безопасности на транспорте, нуждается в новых правовых актах. Необходим закон, который бы регулировал служебное расследование не только происшествий на транспорте, но и других событий техногенного и природного характера. Конкретизировать служебное расследование по видам транспорта с учетом законодательного акта об этом можно отдельными нормативно-правовыми документами на уровне Правительства РФ.

3. Знания специалистов по служебному расследованию транспортных происшествий и материалы такого расследования используются органами прокуратуры, внутренних дел и ФСБ при расследовании уголовных дел о транспортных происшествиях.

В Юридическом институте при Московской государственной академии водного транспорта уже несколько лет преподается курс «Правовые основы служебного расследования транспортных происшествий». Введение такого курса было бы полезным для подготовки специалистов в правоохранительных и транспортных вузах.