

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 347.963:656

© Опёнышев Олег Сергеевич

— кандидат юридических наук, заместитель
Московского межрегионального транспортного прокурора,
государственный советник юстиции 3-го класса

Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей на транспорте

Аннотация. В статье на основе применения методик системно-правового и формально-догматического анализа законодательства о прокурорском надзоре и транспортного законодательства представлены результаты исследования принципиальных подходов к организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей на транспорте. В ходе проведенного анализа вскрыты некоторые противоречия и пробелы законодательства, имеющие существенное теоретическое и практическое значение для обеспечения законности на транспорте. Анализируются основные нарушения, выявляемые в ходе прокурорских проверок в указанной сфере. Особое внимание уделяется анализу деятельности контролирующих органов как средства обеспечения законности и дисциплины участников транспортных правоотношений. Сформулированы и обоснованы отдельные выводы о необходимости совершенствования нормативной правовой основы, а также организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей на транспорте, которое должно быть основано на выработке единых методологических подходов к разработке понятийно-категориального аппарата в интересах гармонизации и приведения правовых терминов в соответствие с потребностями повышения эффективности и законности транспортной деятельности, устранения коллизий и пробелов правового регулирования.

Ключевые слова: прокуратура; транспортная прокуратура; транспортный комплекс; предприниматели; законодательство о защите прав предпринимателей.

On the organization of prosecutor's supervision over implementation of the legislation on protection of entrepreneurs' rights in transport

Abstract. Based on the systematic legal and formally dogmatic analysis of the legislation on prosecutorial supervision and transport legislation, the article presents the study results of fundamental approaches to the organization of prosecutorial supervision over the implementation of legislation on protection of entrepreneurs' rights in transport. The conducted analysis has revealed some contradictions and gaps in the legislation that are of significant theoretical and practical importance for enforcement of law in transport. There have been analyzed main violations detected during prosecutor's checks in this area. Special attention has been paid to the analysis of the activities of regulatory bodies as a means to provide legality and discipline of participants in transport relations. There have been formulated and substantiated some conclusions on the need to improve the regulatory framework, as well as the organization of prosecutor's supervision over implementation of the legislation on protection of entrepreneurs' rights in transport, which should be based on the development of uniform methodological approaches to the development of conceptual and categorical apparatus to harmonize legal terms with the necessity to improve the efficiency and legality of transport activities, to eliminate conflicts and gaps in legal regulation.

Keywords: prosecutor's office; transport prosecutor's office; transport complex; entrepreneurs; legislation on the protection of entrepreneurs' rights.

Обоснованно отмечается, что целью воздействия средствами прокурорского надзора на комплекс транспортных правоотношений является их урегулирование в соответствии с нормами права и потребностями обеспечения транспортной безопасности [1, с. 241].

Анализ норм ст. 5—7, 9, 10, 21—28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказа Генерального прокурора РФ от 22 мая 1996 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» позволяет сделать вывод, что для достижения общей цели деятельности отрасль прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, разрешает целый комплекс взаимосвязанных, хотя и имеющих самостоятельное значение и институциональный характер, задач, а именно:

- защиты прав и свобод человека и гражданина;
- защиты государственных и общественных интересов;
- обеспечения эффективной и законной деятельности органов контроля;
- обеспечения законности правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами;
- своевременного выявления, предупреждения и пресечения нарушений закона, принятия мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещения причиненного вреда и восстановления нарушенного права.

Исследование сущности и содержания контроля и надзора, их проявлений в такой приоритетной области государственного управления, как управление транспортной отраслью, является крайне востребованным. Обобщение различных научных подходов позволяет утверждать, что реализация контрольно-надзорной функции управления предполагает некую систематизированную совокупность действий по наблюдению, проверке протекающих в обществе и государстве процессов, по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных результатов с предварительно определенными целями, установленными нормами, стандартами и т.п., устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия [2, с. 7, 8].

Отличительной чертой прокуратуры как подсистемы (элемента) формирующейся системы государственного контроля (надзора) является то, что, в отличие от органов контроля, прокуратура распространяет свою деятельность на объекты, не подчиненные ей в административном отношении. Поддерживая деловые контакты с органами административного контроля, прокуратура ни в коей мере не вправе уклоняться от своих обязанностей по надзору за исполнением ими законов о транспортной безопасности. В этом смысле прокурорский надзор — контроль за контролем, осуществляемый данными органами. Как форма высшего государственного контроля он является надведомственным и всеобщим, который как бы имеет приоритет перед всеми другими контрольными, в том числе надзорными органами [3, с. 148].

Соответственно, очевидна значимость такого направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей на транспорте.

Во исполнение приказа Генерального прокурора РФ от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» Московской межрегиональной транспортной прокуратурой организована работа в указанной сфере.

Проведенный анализ состояния законности и проделанной работы при

осуществлении возложенных на органы прокуратуры полномочий при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля показал, что всего в 2018 г. межрегиональной транспортной прокуратурой выявлено свыше 500 нарушений прав хозяйствующих субъектов, с целью устранения которых внесено более 90 представлений. По результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено 60 лиц, еще 7 по требованию прокурора — к административной. На незаконные правовые акты принесено около 80 протестов, которые удовлетворены.

Подавляющее число нарушений выявлено по результатам проверок контролирующих органов, большинство из которых связано с ненадлежащим оформлением распоряжений о проведении плановых/внеплановых проверок в отношении юридических лиц и актов об их результатах. Например, нарушения при оформлении распоряжений и актов проверок вскрыты транспортными прокурорами на правах районных в деятельности ГУ МЧС России по Москве, Воронежской, Московской, Калужской, Липецкой, Тверской областям, Государственных инспекций труда в Белгородской, Воронежской и Смоленской областях, Управления Роспотребнадзора по г. Москве, Управления государственного автодорожного надзора по Белгородской области, территориальных органах Росздравнадзора по Липецкой и Тамбовской областям, отделов ГИБДД МВД России по Тверской и Тамбовской областям, Управлений Росгвардии по Белгородской, Воронежской и Тульской областям.

Отдельными государственными органами незаконно проводились проверки, не соблюдались требования по организации работы и разделению объектов надзора. Например, вопреки приказу Роструда, Государственной инспекцией труда по Московской области необоснованно проведены контрольные мероприятия в отношении структурных подразделений ОАО «РЖД», надзор за которыми не отнесен к его компетенции. Кроме того, в работе инспекции вскрыт факт незаконного проведения, без согласования с органами прокуратуры, внеплановой выездной проверки.

Случаи незаконной организации внеплановых выездных проверок вскрыты Московско-Рязанским и Северным транспортными прокурорами в Московском территориальном отделе Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту.

Имели место факты выхода должностными лицами контролирующих органов за пределы предметов проверок, необоснованного истребования документов, возложения на субъекты предпринимательства не предусмотренных законом обязанностей. Например, Калужским транспортным прокурором в ходе изучения материалов проверок, проведенных должностными лицами территориальных подразделений Росприроднадзора и Роспотребнадзора, вскрыты факты неправомерного истребования у проверяемых предприятий документов, которые должны

быть получены в рамках межведомственного взаимодействия. Указанные нарушения закона послужили основанием для внесения представлений в адрес руководителей контролирующих органов, которые рассмотрены и удовлетворены, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокурорские проверки показали, что в отдельных случаях контролирующими органами не организована должным образом работа по проведению мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований законодательства. Так, вопреки п. 2 ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, на протяжении всего 2017 г. Управлением не проведено ни одного обязательного ежеквартального мероприятия «публичные обсуждения результатов правоприменительной практики».

Остается неизжитой практика неполной и несвоевременной реализации полномочий по внесению контролирующими органами сведений о проверках в ФГИС «Единый реестр проверок» (далее — ЕРП).

Так, Государственной инспекцией труда г. Москвы из 62 проведенных внеплановых проверок за 2017 г. в ЕРП внесены записи лишь о 50 контрольных мероприятиях, а в Государственной инспекции труда в Московской области не внесены записи о 8 проверках. Нарушения аналогичного характера выявлены в Государственной инспекции труда в Смоленской области, ГУ МЧС России по г. Москве, Московской, Тамбовской, Тверской областей, Московском территориальном отделе Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту.

Наряду с этим аппаратом межрегиональной транспортной прокуратуры установлен факт непроведения в 2017 г. Государственной инспекцией труда в г. Москве двух плановых проверочных мероприятий. При этом приказы об исключении указанных проверок из плана проверок не издавались, в межрегиональную транспортную прокуратуру не направлялись.

В связи с этим руководителю Государственной инспекции труда в г. Москве внесено представление об устранении выявленных нарушений законодательства, по результатам рассмотрения которого три виновных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Проведенный межрегиональной транспортной прокуратурой анализ исполнения законодательства в указанной сфере неожиданно показал, что на протяжении продолжительного времени (3—5 лет) органами государственного контроля (надзора) практически не проверялись объекты транспортной инфраструктуры. В то же время отсутствие должного и дифференцированного подхода к организации надзора влечет предпосылки к ухудшению состояния законности в регионах деятельности. Например, в перечне объектов государственного надзора Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту отсутствовало свыше 300 объектов, в том числе промышленные

предприятия железнодорожного транспорта, владельцы путей необщего пользования и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность в границах указанных путей; организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность на объектах железнодорожной инфраструктуры и транспорта (железнодорожных вокзалах, станциях, остановочных пунктах); частные охранные организации, подразделения транспортной безопасности; собственники систем водоотведения, водоснабжения, что позволило им уйти из-под государственного санитарного надзора.

Аналогичные нарушения установлены в деятельности Управлений ГУ МЧС России по г. Москве и Московской области.

В результате принятых мер прокурорского реагирования в настоящее время названными контролирующими органами приняты необходимые меры, направленные на устранение ранее допущенных при планировании контрольно-надзорной деятельности нарушений федерального законодательства.

Кроме перечисленных выше нарушений транспортными прокурорами пресекались случаи неполноты принимаемых контролирующими органами мер, направленных на устранение выявленных при осуществлении контрольно-надзорной деятельности нарушений закона, а также незаконного освобождения виновных лиц от предусмотренной законом ответственности.

В частности, установлены случаи ненадлежащей реализации должностными лицами ОНДиПР г. Рязани ГУ МЧС России по Рязанской области полномочий при проведении проверки исполнения ранее выданных предписаний, которые выразились в незаконном освобождении виновного должностного лица от предусмотренной законом административной ответственности по ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ.

Белгородским транспортным прокурором вскрыт факт длительного бездействия должностных лиц ГУ МЧС России по Белгородской области (свыше месяца) при организации внеплановой проверки по контролю за исполнением ранее выданного хозяйствующему субъекту предписания.

Калужским транспортным прокурором по результатам проведенной проверки исполнения требований законодательства о пожарной безопасности АО «Международный аэропорт “Калуга”» выявлены грубые нарушения в указанной сфере. В то же время региональным ГУ МЧС России данный объект в планы проведения проверок в отсутствие предусмотренных законом оснований длительное время не включался.

Названные нарушения послужили основанием для внесения представлений в адрес руководства контролирующих органов, которые рассмотрены и удовлетворены.

Транспортными прокурорами пресечены случаи возложения на субъекты предпринимательства избыточных обязанностей. Так Центральным управлением государственного железнодорожного надзора

Ространснадзора на собственников железнодорожных переездов необоснованно возлагались обязанности по их содержанию и установке дорожных знаков. Управлением государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Центральному федеральному округу по результатам проведенной проверки необоснованно одному из перевозчиков вменено нарушение, выразившееся в необеспечении видеонаблюдением, аудио- и видеозаписью с целью документирования действий сил обеспечения транспортной безопасности на контрольно-пропускных пунктах и постах, а также пунктах управления обеспечением транспортной безопасности. Однако данные требования применимы лишь к объектам транспортной инфраструктуры, которые у юридического лица отсутствовали. После внесения прокуратурой протестов незаконные предписания отменены.

Отдельно стоит остановиться на функции прокуратуры по формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также согласования внеплановых проверок.

Проведенный межрегиональной транспортной прокуратурой анализ показал, что абсолютное большинство проверок, проводимых контролирующими органами на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта, связаны с выполнением обязательных требований о безопасности.

Всего в 2018 г. органами государственного контроля (надзора), поднадзорными межрегиональной транспортной прокуратуре, проведено почти 1300 проверок, из которых более 750 внеплановых. По их результатам выдано свыше 1000 предписаний, к административной ответственности привлечено более 260 должностных и юридических лиц.

В соответствии с требованиями ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ и приказа Генерального прокурора РФ от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» межрегиональной транспортной прокуратурой рассмотрены ежегодные планы проведения плановых проверок поднадзорных контролирующих органов на 2019 г.

По результатам их рассмотрения утверждено 559 проверок, что составляет 71%. Итоги работы по рассмотрению планов проведения проверок свидетельствуют о том, что количество запланированных контролирующими органами на 2019 г. проверок в целом остается на уровне предыдущих лет.

Количество отклоненных проверок по сравнению с предыдущим годом выросло на 21,1%, что вызвано, в первую очередь, продлением моратория на проведение плановых проверок в отношении малого бизнеса на 2019 и 2020 гг.

При этом к основным причинам отклонения большинства проверок

можно отнести несоблюдение контролирующими органами требований ст. 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ о периодичности проведения плановых проверок в зависимости от присвоенной субъектам предпринимательской деятельности категории риска, нарушение требований ч. 4 ст. 9 Закона в части неверного указания предусмотренных законом сведений о субъектах предпринимательской деятельности и др.

В большинстве случаев в проведении внеплановых выездных проверок отказывалось в связи с отсутствием оснований для проведения выездных контрольных мероприятий (п. 2 ч. 11 ст. 10 Закона), несоблюдением требований к оформлению документов по организации проверок (п. 3 ч. 11 ст. 10 Закона), отсутствием документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки.

Случаев обжалования вышестоящему прокурору или в суд решений об отказе в согласовании проведения выездных внеплановых проверок в отчетном периоде не имелось.

В целом деятельность прокуратуры в рассматриваемой сфере построена на принципах гласности, открытости и доступности информации о ней.

Межрегиональной транспортной прокуратурой проведены встречи с предпринимателями, осуществляющими свою деятельность на территории аэропортов, железнодорожных вокзалов г. Москвы. В мероприятиях также принимали участие сотрудники органов внутренних дел и члены Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса при межрегиональной транспортной прокуратуре.

На постоянной основе проводится работа с общественными объединениями предпринимателей. Налажен конструктивный обмен информацией, которая используется в надзорной деятельности.

Вопросы состояния законности и практики прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей обсуждаются на расширенных заседаниях межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей и Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса. В их заседаниях принимают участие руководители и представители Торгово-промышленных палат г. Москвы и Московской области, аппаратов Уполномоченных по защите прав предпринимателей в г. Москве и Московской области, территориальных подразделений органов Ространснадзора, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Роструда, МЧС России, правоохранительных органов, а также представители хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере функционирования железнодорожного, воздушного и водного транспорта.

Транспортные прокуроры (на правах районных) ориентированы на регулярное проведение межведомственных совещаний с органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам защиты

прав предпринимателей и инвесторов.

Результаты работы прокуратуры в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) размещаются в сети Интернет на официальном сайте межрегиональной транспортной прокуратуры и в средствах массовой информации, нашли свое отражение в результатах научно-практических конференций, проведенных совместно с Юридическим институтом Российского университета транспорта [4—8].

Работа прокуратуры по укреплению законности в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей будет продолжена. При этом особое значение приобретает организация эффективного взаимодействия надзорных, контрольных и правоохранительных органов с институтами гражданского общества, научными и образовательными организациями.

Литература

1. Транспортное право : учебник для бакалавриата и специалитета / Н. А. Духно [и др.] ; отв. ред. Н. А. Духно, А. И. Землин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2019. С. 241.
2. Землин, А. И. К вопросу о роли и проблемах контроля в сфере государственного управления // Актуальные проблемы менеджмента и публичного управления в современной России: материалы Международной научно-практической конференции. — М., 2015.
3. Ларионов, Г. А. Совершенствование функций государственного контроля в условиях земельной реформы // Право и экономика. — 1995. — № 9, 10.
4. Организационно-правовые проблемы обеспечения транспортной деятельности в Российской Федерации // Материалы Весросс. научно-практ. конф. 28 марта 2017 г. — М. : Российский университет транспорта, 2017.
5. Материалы Всероссийской научной конференции «Транспорт России XXI века» / под ред. В. М. Корякина. — М. : Юридический институт МИИТ, 2018.
6. Материалы Международной научно-практической конференции «Транспортная безопасность в системе национальной безопасности России: организационные и правовые проблемы обеспечения». — М. : Юридический институт МИИТ, 2018.
7. Актуальные проблемы правового обеспечения транспортной безопасности России в условиях современных вызовов и угроз : сб. научных трудов / под ред. А. И. Землина. — М. : Юридический институт МИИТ, 2018.
8. Публично-правовые и частноправовые аспекты реализации Транспортной стратегии Российской Федерации : сб. научных трудов / под ред. А. И. Землина. — М. : Юридический институт МИИТ, 2018.

References

1. Transportnoye pravo : uchebnik dlya bakalavriata i spetsialiteta [Transport law: textbook for bachelor and specialist]/ N. A. Dukhno [i dr.] ; otv. red. N. A. Dukhno, A. I. Zemlin. — 2-ye izd., pererab. i dop. — M. : Izdatel'stvo Yurayt, 2019. S. 241.
2. Zemlin, A. I. K voprosu o roli i problemakh kontrolya v sfere gosudarstvennogo upravleniya // Aktual'nyye problemy menedzhmenta i publichnogo upravleniya v sovremennoy Rossi: materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [To the question of the role and problems of control in the field of

- public administration // Actual problems of management and public administration in modern Russia: proceedings of the International Scientific and Practical Conference]. — M., 2015.
3. Larionov, G. A. Sovershenstvovaniye funktsiy gosudarstvennogo kontrolya v usloviyakh zemel'noy reformy [Improvement of the functions of state control in the conditions of land reform]// Pravo i ekonomika. — 1995. — № 9, 10.
 4. Organizatsionno-pravovyye problemy obespecheniya transportnoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii [Organizational and legal problems of transport activities in the Russian Federation]// Materialy Vesross. nauchno-prakt. konf. 28 marta 2017 g. —
M. : Rossiyskiy universitet transporta, 2017.
 5. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Transport Rossii XXI veka» [Materials of the All-Russian Scientific Conference “Transport of Russia of the XXI Century”]/ pod red. V. M. Koryakina. — M. : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.
 6. Materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Transportnaya bezopasnost' v sisteme natsional'noy bezopasnosti Rossii: organizatsionnyye i pravovyye problemy obespecheniya» [Materials of the International Scientific and Practical Conference “Transport Security in the System of National Security of Russia: Organizational and Legal Problems of Support”]. — M. : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.
 7. Aktual'nyye problemy pravovogo obespecheniya transportnoy bezopasnosti Rossii v usloviyakh sovremennykh vyzovov i ugroz : sb. nauchnykh trudov [Actual problems of legal support of transport security of Russia in the conditions of modern challenges and threats]/ pod red. A. I. Zemlina. — M. : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.
 8. Publichno-pravovyye i chastnopravovyye aspekty realizatsii Transportnoy strategii Rossiyskoy Federatsii : sb. nauchnykh trudov [Public law and private law aspects of the implementation of the Transport Strategy of the Russian Federation]/ pod red. A. I. Zemlina. — M. : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.