

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 351.811.12

© Махарадзе Дато Ревазович

— старший государственный инспектор
Управления государственного автомобильного
и дорожного надзора Ространснадзора
dmdato@gmail.com

Результаты применения Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ в деятельности Управления государственного автомобильного и дорожного надзора

Аннотация. В результате анализа внесения ряда существенных изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в статье исследованы результаты ослабления контрольного воздействия на юридических и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, изменений сложившегося способа взаимодействия контрольно-надзорного органа с хозяйствующими субъектами путем введения каникул для субъектов малого и среднего предпринимательства и перехода к риск-ориентированному подходу в государственном контроле. В статье анализируется практика формирования реестра проверок с учетом уровня риска хозяйствующего субъекта, внедрения информационных систем транспортного контроля, основанных на методе риск-ориентированного подхода и позволяющих проводить дистанционный мониторинг субъектов, осуществлять бесконтактное взаимодействие с субъектами и принимать решения о мерах надзорного реагирования. На основе применения методик системно-правового анализа осмыслены результаты проведенных Ространснадзором плановых проверок и оценены статистические данные о привлечении к административной ответственности лиц в период с 2015 г. Также рассмотрена эффективность такой формы контрольно-надзорной деятельности, как плановые (рейдовые) осмотры транспортных средств, которые проводятся без взаимодействия с хозяйствующими субъектами. По результатам

исследования определены направления дальнейшей научной проработки проблемы.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность; надзорные каникулы; риск-ориентированный подход; автомобильный транспорт; дорожное хозяйство.

© **Dato R. Makharadze**

— senior state inspector of the Department of State Automobile and Road Supervision of the Rostransnadzor

The application results of the July 13, 2015 No. 246-ФЗ Federal Law in the Department of State Automobile and Road Supervision

Abstract. The current paper has analyzed the introduction of a number of significant amendments to the Federal Law “On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control”. The authors have studied the results of the weakening of the control impact on legal entities and entrepreneurs in the field of automobile transport and road economy. The paper has analyzed the changes in the existing way of interaction of the control and supervisory authority with economy entities by introducing holidays for small and medium-sized businesses and the transition to a risk-based approach in state control. The paper has considered the practice of creating a checklist taking into account the risk level of an economic entity, introducing transport control information systems based on the risk-based approach method and allowing remote monitoring of entities, contactless interaction with entities, and making decisions on supervisory response measures. Based on the application of systematic legal analysis methods, there have been studied the results of the planned inspections conducted by the Rostransnadzor. There has been estimated the statistical data on holding persons administratively liable since 2015. There has been also considered the efficiency of such a form of control and supervision activity as planned (raid) inspections of vehicles, which are carried out without interaction with economic entities. According to the study results there have been determined the directions of further study of the issue.

Keywords: control and supervision activity; supervised holidays; risk oriented approach; automobile transport; road economy.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»» внесен целый ряд поправок, оказавших кардинальное влияние на контрольно-надзорную деятельность, существенно изменивших систему контроля, устоявшиеся и апробированные практикой методы взаимодействия с поднадзорными субъектами, что повлекло за собой ослабление контрольного воздействия на юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства. К указанным изменениям, без сомнения, относится, в первую очередь, введение так называемых надзорных каникул для субъектов малого и среднего предпринимательства и переход к риск-ориентированному подходу в государственном контроле. Указанный метод организации и осуществления контроля предназначен для оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов надзорных органов, повышения качества администрирования выявленных правонарушений, а также для снижения издержек добросовестных представителей предпринимательского сообщества. При этом чрезвычайно важным является соблюдение баланса между снижением административной нагрузки на добросовестных представителей предпринимательского сообщества, участвующих в транспортных правоотношениях, и созданием возможностей для бизнеса, с одной стороны, и обеспечением условий, необходимых для эффективного и бесперебойного функционирования элементов транспортного комплекса, обеспечения транспортной безопасности, недопущения неблагоприятных последствий от нарушений порядка и правил эксплуатации транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, — с другой. Выбор различных вариантов соотношения свободы предпринимательской деятельности на транспорте и государственного регулирования указанных отношений средствами контроля и надзора, как показывают результаты историко-правового анализа, всегда был краеугольным камнем определения средств правового регулирования транспортных отношений.

Анализ нового варианта применения контрольно-надзорного механизма на транспорте дает возможность утверждать, что внедрение нового подхода, с учетом предоставленных субъектам малого и среднего предпринимательства надзорных каникул, позволяет устранить практику формирования реестра проверок без учета уровня риска.

С 2014 г. по настоящее время количество плановых проверок поднадзорных субъектов снизилось практически в семь раз, в абсолютном показателе снижение составило практически 30 тыс. проверок. Ежегодно происходит значительное снижение количества плановых проверок. В частности, на 2020 г. с учетом риск-ориентированного подхода запланировано 2530 проверок субъектов бизнеса (табл. 1).

Таблица 1

Показатели	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (запланировано)
Количество плановых проверок	32 182	15 358	13 748	9747	5389	2530 (21 722) (с учетом лицензионных проверок)
Количество проверок с учетом риск-ориентированного подхода	0	0	0	0	5389	2530
Привлечено к административной ответственности должностных лиц	17 901	24 095	27 967	31 878	28 565*	
Привлечено к административной ответственности юридических лиц	6885	12 942	19 495	26 131	21 263*	
Привлечено к административной ответственности индивидуальных предпринимателей	16 935	16 481	16 353	20 738	16 936*	

* расчетный показатель.

Ввиду кардинального сокращения проводимых Ространснадзором плановых проверок получили ускорение процессы внедрения информационных систем транспортного контроля, основанных на методе риск-ориентированного подхода и позволяющих проводить дистанционный мониторинг субъектов, осуществлять бесконтактное взаимодействие с субъектами и принимать решения о мерах надзорного реагирования. Данные системы предусматривают сбор большого объема информации, которая учитывается при присвоении перевозчику категории риска.

Внедрение риск-ориентированного метода контроля (надзора) снижает уровень административного давления только на добросовестных участников транспортного процесса. Вместе с тем сокращение количества плановых проверок не говорит о снижении уровня контроля в целом, а лишь подразумевает перераспределение его в другие формы контроля, в том числе и рейдовые мероприятия, которые направлены на профилактику и выявление нарушений, допускаемых в процессе осуществления перевозок пассажиров и грузов. Указанные мероприятия проводятся в местах сосредоточения транспортных потоков и

транспортно-пересадочных узлах с учетом информации, поступающей из средств массовой информации, обращений граждан и организаций.

Следует отметить, что количество жалоб на перевозчиков от потребителя услуги — пассажира не снижается, и в основной своей массе факты, указанные в обращениях, находят свое подтверждение.

В целях снижения административного давления на бизнес наиболее частой формой контрольно-надзорной деятельности признаются плановые (рейдовые) осмотры транспортных средств, которые проводятся без взаимодействия с хозяйствующими субъектами.

Предметом указанных осмотров является соблюдение требований, предъявляемых к транспортному средству, в том числе используемому для перевозок пассажиров, а также наличие у водителя установленного пакета документов.

При проведении рейдовых мероприятий составляется акт осмотра транспортного средства, в котором отражаются результаты мероприятия, и в случае нарушений требований законодательства составляются материалы по привлечению водителя в установленном порядке к административной ответственности.

Далее, при наличии оснований возбуждается административное расследование, по результатам которого принимается решение о привлечении виновных лиц к ответственности либо прекращение расследования.

Следует особо отметить, что, начиная с 2018 г., Ространснадзор не рассматривает количество составленных материалов и суммы наложенных штрафов как основные показатели деятельности, но использует их как индикативные при построении матрицы рисков, как то низкий уровень (не требующий вмешательства), допустимый риск (проверки раз в три года) и критический риск (ежегодные проверки). Таким образом, речь идет об исключении так называемого «палочного подхода» и переходе к оценке меры вероятной добросовестности хозяйствующих субъектов по результатам предшествующих проверок и иных сведений, находящихся в распоряжении контрольных органов.

Как показывает статистика, основные причины вероятных и уже зафиксированных нарушений, в числе которых, в первую очередь, такие, как режим труда и отдыха, перевес и т.п., устранить объекту надзора самостоятельно на месте, как правило, не представляется возможным. Анализ выявленных нарушений показывает, что до 2018 г. прослеживался рост количества таких выявленных правонарушений, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Результаты контрольных мероприятий, проводимых в 2019 г., свидетельствует о снижении выявленных нарушений. В основной своей массе снижение количества выявленных правонарушений обусловлено проходившей кампанией по лицензированию предприятий,

осуществляющих перевозку пассажиров в первом и втором квартале 2019 г. и говорит о повышении добросовестности хозяйствующих субъектов.

В целях исполнения постановления Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 Ространснадзором разработан сводный план и определены общие принципы отнесения подконтрольных субъектов к категориям риска, учитывающий рассмотренные нами выше тенденции.

Также следует отметить, что, как показывают результаты работы автора с субъектами предпринимательства на транспорте, большинство должностных лиц транспортных организаций неправильно воспринимают определение транспортного контроля, отождествляя его с лицензионным, что недопустимо как с точки зрения юридической практики, так и теории транспортного права.

Вместе с тем ни транспортный контроль, ни весовой и габаритный контроль не попадают под положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Вполне естественно, что именно поэтому указанные виды контроля также не подпадают под контроль, основанный на риск-ориентированной модели.

Классификация поднадзорных субъектов по категориям риска предусматривает следующие критерии оценки:

- аварийные события — в нашем случае дорожно-транспортные происшествия;
- количество вступивших в законную силу постановлений о назначении административного наказания.

Для работы по присвоению риска подконтрольным субъектам, которых на сегодня более 243 тыс., использовались данные, полученные из автоматизированной системы статистической отчетности «Мониторинг». При этом идет активная работа по расширению количества рассчитываемых автоматически показателей по данным отраслевых информационных систем.

Все это позволило обосновать необходимость классификации субъектов надзора по потенциальному риску причинения вреда для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий.

Периодичность проведения плановых проверок непосредственно зависит от категории риска. Так, для субъектов транспортного контроля предусмотрено следующее проведение плановых проверок:

- высокий риск — один раз в год (дорожно-транспортные происшествия с причинением вреда и жизни и (или) здоровью людей);
- значительный риск — один раз в три года (дорожно-транспортные происшествия без причинения вреда жизни и здоровью);
- средний риск — не более одного раза в пять лет (лица, имеющие в течение трех лет 15 и более штрафов);

— низкий риск — не более одного раза в десять лет (при отсутствии штрафов).

Стоит отметить, что критерии отнесения деятельности лицензиатов (перевозка пассажиров автобусами) имеет бальную систему расчета категорий риска и в первую очередь основывается на дорожно-транспортных происшествиях с пострадавшими и количеством штрафов. Вместе с тем для предприятий с низким риском плановые проверки не производятся.

В целях определения категории риска хозяйствующих субъектов Ространснадзор в основном использует сведения, имеющиеся в собственных информационных системах, в связи с чем присваиваемые категории риска зачастую ниже реальных.

Распределение категорий риска организаций, осуществляющих лицензионные виды деятельности, выглядит следующим образом: высокий риск — 0,2%; значительный риск — 0,3%; средний риск — 3,7%; низкий риск — 95,8%. На текущий момент общее количество лицензиатов составляет 56 800.

В 2020 г. запланированы проверки предприятий, осуществляющих перевозку пассажиров и иных лиц автобусами в рамках лицензионного контроля, по результатам которых категории риска будут скорректированы, также будут учтены сведения, полученные от других контрольно-надзорных органов.

По результатам проведенного анализа представляется возможным сделать вывод о достижении результатов, заявленных при разработке новой модели контрольно-надзорной деятельности, заключающихся в значительном снижении административной нагрузки на законопослушных перевозчиков. При этом также очевидно, что остается целый ряд вопросов правового и организационного характера, урегулирование которых возможно исключительно на основе дальнейшей кропотливой научной проработки проблематики, рассматриваемой в настоящей статье.