

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.951:656

Корякин Виктор Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Нестеров Евгений Александрович,
кандидат юридических наук, директор Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Правовые и теоретико-методологические основы применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) на транспорте

Аннотация. В статье раскрывается сущность и содержание риск-ориентированного метода осуществления контрольно-надзорной деятельности на транспорте. Представлены различные точки зрения на данный способ государственного контроля (надзора), его достоинства и недостатки, дан научно-практический комментарий законодательных и подзаконных актов, регулирующих контрольно-надзорную деятельность на транспорте. Обосновано, что повсеместное внедрение риск-ориентированного метода позволит существенно повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность; государственный контроль (надзор) на транспорте; риск-ориентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности; безопасность на транспорте; транспортная безопасность.

Viktor V. Koryakin,
Doctor of Law, professor,
Russian University of Transport

Evgeny Al. Nesterov,
Candidate of Law, the head of the Law Institute
of the Russian University of Transport

Legal, theoretical and methodological basis for the application of a risk-based approach to the state transport control (supervision)

Abstract. The current paper has considered the essence and content of the risk-based method of transport control and supervision. There have been presented various points of view on this method of state control (supervision), its advantages and disadvantages. There has been given a scientific and practical commentary on legislative and by-laws regulating transport control and supervision. There has been substantiated that the widespread introduction of the risk-based method will significantly improve the efficiency of control and supervision activities in the field of transport.

Keywords: control and supervisory activities; state transport control (supervision); a risk-based approach to the state transport control (supervision); transport safety; transport security.

В системе мер по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в целях обеспечения безопасного функционирования транспортного комплекса страны, ключевое место занимает повсеместное внедрение *риск-ориентированного подхода*, который представляет собой такой метод организации и осуществления государственного контроля и надзора, при котором выбор интенсивности проведения мероприятий по контролю определяется отнесением деятельности подконтрольного (поднадзорного) объекта и (или) используемых им производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу опасности.

Риск-ориентированный подход предполагает адаптацию мер реагирования со стороны контрольно-надзорных органов таким образом, чтобы они в максимальной степени соответствовали оцененным рискам. Этот подход позволяет указанным органам выделять сравнительно ограниченные ресурсы для эффективного снижения выявленных рисков. Такая адаптация контрольно-надзорной деятельности, направленная на минимизацию соответствующих рисков, снизит возможности для возникновения аварийных и иных чрезвычайных ситуаций на транспорте, влекущих причинение вреда законным интересам организаций и граждан. Внедрение риск-ориентированного подхода будет также способствовать тому, что надзорная деятельность не будет создавать ненужную нагрузку на секторы, субъекты и виды деятельности на транспорте, характеризующиеся пониженным риском, что чрезвычайно важно для поддержания и расширения охвата клиентов транспортными услугами и может снизить общие риски транспортной деятельности за счет повышения прозрачности контрольно-надзорной деятельности.

Эффективный риск-ориентированный подход включает надлежащие стратегии для минимизации всего спектра рисков, начиная от секторов и субъектов, представляющих повышенный риск и заканчивая секторами и субъектами, характеризующимися пониженным риском.

Действовавшая до внедрения риск-ориентированного подхода модель контрольно-надзорной деятельности обязывала контрольно-надзорные органы осуществлять сплошную проверку подконтрольных объектов с определенной периодичностью, что часто приводило к неэффективному расходованию ресурсов. Вместе с тем количество подконтрольных объектов существенно превышало потенциальные возможности контрольно-надзорного органа по их проверке, что препятствовало обеспечению безопасности результатов деятельности подконтрольных субъектов путем государственного контроля. Поэтому в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности и повышения уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности было принято решение о постепенном переходе на риск-ориентированную модель контроля (надзора) — от тотального контроля (надзора) к дифференцированному планированию проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям [1].

Первое упоминание о риск-ориентированном подходе на уровне федерального законодательства появилось в середине 2015 г., когда Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» был дополнен ст. 8.1 «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)». Вновь введенная норма предусматривает применение с 1 января 2018 г. органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов контрольно-надзорной деятельности риск-ориентированного подхода как такого метода организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законодательством случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности. [Обязательные требования — это содержащихся в нормативных правовых актах требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля,

привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы (ст. 1 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».)]

В научном и бизнес-сообществе внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность оценивается в целом весьма позитивно. Так, В. И. Майоров отмечает, что «при таком подходе теряют значение формальные уточнения того, какие технические решения реализует предприниматель для достижения заданного уровня безопасности, приоритетное значение имеет лишь достоверная и прозрачная оценка уровня риска потенциального и причиненного вреда. Для бизнеса это открывает возможности по внедрению инновационных технологий и удешевлению производства, а для государства позволит сосредоточить работу на наиболее значимых направлениях, повысить эффективность института государственного контроля и надзора, улучшить экономическую обстановку в стране» [2, стр. 83].

Вместе с тем проводимые оценки и анализ данного вопроса показывают, что переход к риск-ориентированному контролю и надзору является весьма трудной задачей. Контрольно-надзорные органы должны хорошо понимать риски, обладать надежной правовой базой (в части своих задач и полномочий), иметь политическую и организационную поддержку со стороны государства и общества, а также надлежащие возможности и ресурсы для успешного применения действенного риск-ориентированного подхода. Переход от нормативно-ориентированного подхода к риск-ориентированному подходу занимает определенное время. Помимо разработки и реализации комплексного набора надзорных инструментов для этого также требуется изменение культуры контрольно-надзорной деятельности, вложение средств в наращивание потенциала и обучение сотрудников.

К числу рисков, которые возникают в связи с реализацией риск-ориентированного подхода, относятся опасения, что из-под внимания субъектов контроля (надзора) могут «уйти» определенные виды деятельности, которые представляют потенциальную опасность. За снижение нагрузки на бизнес может быть «уплачена» высокая цена, т.е. пострадают права и свободы граждан, которые являются потребителями соответствующих услуг, предоставление которых сопряжено с потенциально опасными угрозами. В частности, нельзя признать оправданным сохранение высокого уровня подзаконного нормативного правового регулирования, что объясняется широким применением бланкетного регулирования при внедрении риск-ориентированного подхода [3].

Новый импульс внедрению риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности придало принятие и вступление в силу с 21 июля 2021 г. Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ

«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Под *государственным контролем (надзором)* в данном законодательном акте понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

В качестве цели государственного контроля (надзора) данный Закон определяет достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. [Согласно ст. 5 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» к охраняемым законом ценностям относятся жизнь, здоровье людей, нравственность, права и законные интересы граждан и организаций, непричинение вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, иные ценности.]

Развивая обозначенный в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» принцип риск-ориентированного подхода к организации и осуществлению контрольно-надзорной деятельности, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в качестве основного инструмента контрольно-надзорной деятельности устанавливает *управление рисками причинения вреда (ущерба)*, определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты. Для этих целей в данном Законе имеется специальная гл. 5 «Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

В ст. 22 Закона раскрывается содержание основных понятий, связанных с управлением рисками:

а) *риск причинения вреда (ущерба)* — вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям;

б) *оценка риска причинения вреда (ущерба)* — деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей;

в) *управление риском причинения вреда (ущерба)* — осуществление на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности. Допустимый уровень риска причинения вреда (ущерба) в рамках вида государственного контроля (надзора) закрепляется в ключевых показателях вида контроля.

В целях практического внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность издано постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым федеральным органам исполнительной власти было предписано до 15 мая 2017 г. внести в Правительство РФ проекты актов Правительства РФ об утверждении критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности. Минтрансу России было поручено по согласованию с Ространснадзором подготовить такие проекты, касающиеся осуществления федерального государственного транспортного надзора и федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

Названным постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности. Согласно указанным Правилам перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении отдельного вида государственного контроля (надзора), а также критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к определенной категории риска или определенному классу опасности, если такие критерии не установлены федеральным законом, устанавливаются положением о соответствующем виде федерального государственного контроля (надзора) или положением о лицензировании конкретного вида деятельности. Установлено, что перечень категорий риска или классов опасности и критерии отнесения к ним объектов государственного контроля (надзора) основываются на необходимости минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов органа государственного контроля (надзора),

позволяющем соблюдать установленную периодичность плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806, определены требования к названным критериям:

1) *критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска* должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований и вероятность несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями таких требований;

2) *критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к классам опасности* должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

Статьей 23 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» установлены следующие категории риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям:

- 1) чрезвычайно высокий риск;
- 2) высокий риск;
- 3) значительный риск;
- 4) средний риск;
- 5) умеренный риск;
- 6) низкий риск.

При этом определено, что положением о соответствующем виде контроля должно быть предусмотрено не менее трех категорий риска, в том числе в обязательном порядке категория низкого риска.

В соответствии с ч. 9 ст. 23 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в целях оценки риска причинения вреда (ущерба) при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия контрольный (надзорный) орган разрабатывает индикаторы риска нарушения обязательных требований. *Индикатором риска нарушения обязательных требований* является соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Во исполнение изложенных выше законодательных норм Минтранс России утверждены индикаторы риска нарушения обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере транспортной деятельности, в том числе различных видов транспорта (см. табл.).

Индикаторы риска нарушения обязательных требований в сфере транспортной деятельности, применяемые при осуществлении контрольно-надзорной деятельности

№ п/п	Область транспортной деятельности	Акт Минтранса России	Содержание индикатора риска
1	Железнодорожный транспорт	Приказ Минтранса России от 28 мая 2021 г. № 171	Выявление в течение трех месяцев более двух фактов несоответствия сведений, полученных от граждан, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, из средств массовой информации и других информационных ресурсов, сведениям, содержащимся в отчетах по допущенным транспортным происшествиям и иным событиям, связанным с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, полученных от владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования или владельцев железнодорожных путей необщего пользования (п. 18 Положения о классификации, порядке расследования и учета транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, утвержденного приказом Минтранса России от 18 декабря 2014 г. № 344)
2	Внеуличный транспорт	Приказ Минтранса России от 3 ноября 2021 г. № 373	Три отклонения от расписания движения (полных прерывания движения) подвижного состава по одному из путей на перегоне (станции), который составил 30 и более минут в течение трех календарных месяцев со дня проведения последнего контрольного (надзорного) мероприятия
3	Автомобильный транспорт, городской	Приказ Минтранса России от 3 ноября 2021 г. № 374	Привлечение водителей контролируемого лица три и более раза к административной

	<p>наземный электрический транспорт и дорожное хозяйство</p>		<p>ответственности за нарушение обязательных требований в сфере автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, международных автомобильных перевозок в течение 90 календарных дней со дня проведения последнего контрольного (надзорного) мероприятия в отношении данного контролируемого лица, при условии наличия информации, что у данного контролируемого лица работник, ответственный за обеспечение безопасности дорожного движения, и (или) консультант по вопросам безопасности перевозок опасных грузов автомобильным транспортом, и (или) должностное лицо, ответственное за организацию международных автомобильных перевозок, осуществляет деятельность у трех и более контролируемых лиц (подп. «б» п. 8 Положения о лицензировании деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами, утвержденного постановлением Правительства РФ от 7 октября 2020 г. № 1616; п. 1.8.3.1 приложения А к Европейскому соглашению о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ) от 30 сентября 1957 г., являющегося обязательным для Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 февраля 1994 г. № 76; подп. 2 п. 7.2 ст. 2 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»)</p>
<p>4</p>	<p>Транспортная безопасность</p>	<p>Приказ Минтранса России от 22 ноября 2021 г. № 405</p>	<p>Наличие пяти и более угроз совершения актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средствах в течение 90 календарных дней с даты</p>

			<p>фиксации первой угрозы в случае, если контролируемое лицо в течение 12 месяцев, предшествующих дате фиксации первой угрозы, было привлечено к административной ответственности за нарушение правил проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности (приказ Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227 «Об утверждении Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности»)</p>
5	Гражданская авиация	Приказ Минтранса России от 30 ноября 2021 г. № 423	<p>1. Выявление трех и более авиационных инцидентов, связанных с деятельностью контролируемого лица, в течение 30 календарных дней со дня фиксации первого авиационного инцидента по одному из следующих объектов контроля:</p> <ul style="list-style-type: none"> — деятельность по подготовке и выполнению полетов, эксплуатации гражданских воздушных судов и их допуску к полетам; — деятельность по использованию воздушного пространства; — деятельность по техническому обслуживанию гражданских воздушных судов; — деятельность по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты; — деятельность по выполнению авиационных работ. <p>2. Выявление трех и более авиационных инцидентов, связанных с деятельностью оператора аэродрома, вертодрома или владельца посадочной площадки, предназначенной для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов, в течение 30 календарных дней со дня фиксации первого авиационного инцидента</p>
6	Торговое мореплавание и	Приказ Минтранса России от 17	Приостановление эксплуатирующей организацией работы судоводного

	внутренний водный транспорт	декабря 2021 г. № 452	гидротехнического сооружения по причине, не связанной с аварией и (или) инцидентом с судном (судами), обстоятельствами непреодолимой силы, повлекшее прекращение движения судов более чем на шесть часов
--	-----------------------------	-----------------------	--

Выявление приведенных в таблице нарушений является основанием для проведения Ространснадзором внеплановых проверок поднадзорных объектов.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) для каждого вида федерального государственного контроля (надзора) устанавливается положением о соответствующем виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Правительством РФ.

В порядке реализации данной законодательной нормы изданы соответствующие положения о видах контроля (надзора) в сфере транспортной деятельности:

— Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта, утвержденное постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 991;

— Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом, утвержденное постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 1003;

— Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1043;

— Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1047;

— Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051;

— Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1064.

Выводы

1. Перспективным направлением совершенствования контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественной и

производственной деятельности является применение риск-ориентированного подхода, согласно которому интенсивность и формы проведения мероприятий по контролю и надзору определяются посредством отнесения деятельности подконтрольного (поднадзорного) объекта и используемых им производственных объектов к различным категориям риска и определенным классам опасности.

2. Законодательную основу применения риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности составляют Федеральные законы «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

3. В соответствии с указанными законодательными актами соответствующими нормативными документами Правительства РФ, а также Минтранса России и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти установлен порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) для каждого вида федерального государственного контроля (надзора), применяемого в транспортной сфере, а также определены индикаторы риска нарушения обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере транспортной деятельности, в том числе с дифференциацией форм и методов контроля (надзора) применительно к различным видам транспорта.

Литература

1. Ключевская, Н. Риск-ориентированный подход: приоритет реформы госконтроля / Н. Ключевская // СПС «Гарант».
2. Майоров, В. И. Реформа государственного контроля и надзора в Российской Федерации: внедрение риск-ориентированного подхода / В. И. Майоров // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : Материалы III Всероссийской научно-практической конференции. Нижний Новгород, 29—30 июня 2017 г. / ответственный редактор А. В. Мартынов. — Нижний Новгород, 2017.
3. Макарейко, Н. В. Риск-ориентированный подход при осуществлении контроля и надзора / Н. В. Макарейко // Юридическая техника. — 2019. — № 13. — С. 225—229.

References

1. Klyuchevskaya, N. Risk-orientirovannyu podkhod: prioritet reformy goskontrolya [Risk-based approach: the priority of state control reform] / N. Klyuchevskaya // SPS «Garant».
2. Mayorov, V. I. Reforma gosudarstvennogo kontrolya i nadzora v Rossiyskoy Federatsii: vnedreniye risk-orientirovannogo podkhoda [Reform of state control and supervision in the Russian Federation: the introduction of a risk-based approach] / V. I. Mayorov // Aktual'nyye voprosy kontrolya i nadzora v sotsial'no znachimykh sferakh deyatel'nosti obshchestva i gosudarstva : Materialy III Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy

konferentsii. Nizhniy Novgorod, 29—30 iyunya 2017 g. / otvetstvennyy redaktor A. V. Martynov. — Nizhniy Novgorod, 2017.

3. Makareyko, N. V. Risk-oriyentirovanny podkhod pri osushchestvlenii kontrolya i nadzora [Risk-based approach in the implementation of control and supervision] / N. V. Makareyko // Yuridicheskaya tekhnika. — 2019. — № 13. — S. 225—229.