

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

---

УДК 342.951

**Мамина Оксана Ивановна,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
Российский университет транспорта (МИИТ)

**Нестеров Евгений Александрович,**  
кандидат юридических наук,  
директор Юридического института,  
Российский университет транспорта (МИИТ)

### **Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности: публично-правовая природа и обзор правоприменительной практики**

**Аннотация.** Вопрос о сущности и природе надзорной деятельности находится в поле постоянного внимания современных ученых-юристов и юристов-практиков. Надзор является одним из инструментов государственного управления, который используется в целях установления и обеспечения общего и специального правопорядка как воплощения принципа законности. Представленная статья посвящена исследованию подходов к пониманию категории «надзор» в целом и федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, как одного из видов административного надзора, способа обеспечения конституционного правопорядка и безопасности. В статье приводится статистика правоприменительной практики по данному виду надзора за 2022 г. и анализируются ее материалы.

**Ключевые слова:** публично-правовое регулирование; обеспечение законности; государственный контроль (надзор); транспортная безопасность; правоприменительная практика; административная ответственность.

**Oksana Iv. Mamina,**  
Candidate of Law, associate professor,  
Russian University of Transport (MIIT)

**Evgeny Al. Nesterov,**  
Candidate of Law, head of the Law Institute,  
Russian University of Transport (MIIT)

## **Federal state control (supervision) in the field of transport security: public legal nature and review of law enforcement practice**

**Abstract.** The question of the essence and nature of supervisory activities is under constant attention of modern legal scholars and legal practitioners. Supervision is one of the tools of public administration, which is used to establish and enforce general and special legal order as the implementation of the principle of legality. The current paper deals with the study of approaches to understanding the category of “supervision” in general and federal state control (supervision) in the field of transport security, as one of the types of administrative supervision, a way to enforce constitutional law and order and security. There has been given statistics on law enforcement practice for this type of supervision for 2022 and the analysis of its materials.

**Keywords:** public legal regulation; enforcing law; state control (supervision); transport security; law enforcement practice; administrative responsibility.

---

В государственном управлении экономической, социально-культурной и административно-политической сферами одним из непререкаемых принципов и своеобразным «якорем» публично-правового регулирования является законность. Указанная метафора в данном смысле может объясняться тем, что именно приверженность законности в качестве инструмента поддержания конституционного правопорядка позволяет, как якорь судна в неблагоприятных погодных условиях, обеспечивать устойчивость, стабильность и безопасность в государстве и обществе. Состояние законности является одним из критериев характеристики качественного состояния всей правовой системы [5]. В целях реализации данного принципа, обеспечения точного и неуклонного соблюдения законности, а также безопасности в России создан и действует особый государственно-правовой механизм. Его основными элементами являются организационно-структурные формирования в качестве субъектов публичной администрации и организационно-правовые методы (особые виды деятельности, практические приемы, операции). В свою очередь, одним из таких методов, обобщенно определяемых как способы обеспечения законности, является надзор.

В публично-правовой науке на протяжении длительного времени формировались и формулировались тенденции понимания надзора и его правовой природы, исходя из подхода к его определению в качестве функции органов исполнительной власти, процессуальной формы юридической деятельности, метода правоохранительной деятельности, формы государственной деятельности и реализации правовой политики государства, вида специального правового режима, способа защиты прав и

свобод граждан и, наконец, способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении [3].

При этом отметим, что надзор представляет собой правообеспечительную деятельность компетентных государственных органов, назначение которой в широком смысле состоит не только в собственно обеспечении достижения поставленных целей и задач органами государственной власти и реализации конституционных гарантий, но и в необходимости обеспечения безопасности.

Так же, как и иные виды административного надзора, надзор в области транспортной безопасности представляет собой особый вид государственной деятельности, заключающийся в специализированном наблюдении и проверке соблюдения строго определенных правил в деятельности юридических и физических лиц. Ему присущи такие свойства, как:

а) заранее установленный и фиксированный круг, перечень норм и правил, подлежащих проверке, их специализированный характер;

б) осуществление специально уполномоченным субъектом (главным образом, соответствующим органом исполнительной власти), наделенным надведомственными полномочиями в отношении неограниченного круга лиц и организаций, подлежащих проверке в связи с применением специальных правил;

в) необходимость его систематического осуществления за конкретным объектом в рамках использования метода административного наблюдения с возможностью принятия предупредительных мер воздействия;

г) непрерывность осуществления ввиду необходимости обеспечения постоянного действия норм и функционирования объектов жизнеобеспечения;

д) возможность применения государственного принуждения, в том числе мер юридической ответственности в отношении юридических и физических лиц, виновных в нарушении соответствующих правил;

е) использование юрисдикционных процедур (сбор информации и доказательств, их оценка, фиксирование правонарушений, разбор дел, принятие административных решений, передача дел органам управления или прокуратуры).

Обеспечение транспортной безопасности есть реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства [2].

Правовой базой осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности являются Федеральные законы от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

(далее — Федеральный закон № 248-ФЗ) и от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее — Федеральный закон № 16-ФЗ).

Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности утверждено постановлением Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051. При этом перечень правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, утвержден приказом Ространснадзора от 15 декабря 2020 г. № ВБ-870фс. На настоящий момент в него входят порядка 40 законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. Среди них, помимо уже названного Федерального закона № 16-ФЗ, Воздушный кодекс Российской Федерации, ряд постановлений Правительства РФ, утверждающих требования по обеспечению транспортной безопасности, и ряд приказов Минтранса России, содержащих соответствующие специальные правила.

Согласно ст. 16 Федерального закона № 248-ФЗ и п. 7 Положения объектами федерального государственного контроля в области транспортной безопасности являются:

— деятельность контролируемых лиц по обеспечению транспортной безопасности;

— результаты деятельности контролируемых лиц, в том числе по подготовке, аттестации, аккредитации в области транспортной безопасности и защите от актов незаконного вмешательства;

— производственные объекты: объекты транспортной инфраструктуры, транспортные средства, строящиеся объекты транспортной инфраструктуры, зоны безопасности, определенные в соответствии с Федеральным законом № 16-ФЗ, к которым предъявляются обязательные требования.

Предметом федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности является соблюдение субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками объектов транспортной инфраструктуры, подразделениями транспортной безопасности, учебными центрами, специализированными организациями, органами аттестации, которые являются организациями, находящимися в ведении компетентных органов в области обеспечения транспортной безопасности, аттестующими организациями и гражданами обязательных требований, установленных законодательством РФ в области транспортной безопасности. Как уже отмечалось нами ранее, риск-ориентированный подход стимулирует межведомственное взаимодействие контролирующих органов. Возникает и развивается определенное перекрестное риск-информирование различных федеральных органов исполнительной власти, иных органов, задействованных в контрольно-надзорном механизме [4, стр. 216—219]. Так, при сборе, обработке и анализе сведений об объектах контроля для

целей их учета Управление транспортной безопасности и территориальные органы Ространснадзора используют информацию, представляемую им в соответствии с нормативными правовыми актами, получаемую в рамках межведомственного взаимодействия и общедоступную информацию, в том числе с сайтов федеральных агентств по видам транспорта.

Кроме того, исследователи отмечают положительную роль профилактической функции риск-ориентированного подхода при реализации государственного контроля и надзора, которая заключается в стимулировании подконтрольных субъектов к правомерному поведению, к созданию и сохранению своей «контрольно-надзорной истории» [1].

При осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности применяется система оценки и управления рисками, с помощью которой объекты контроля относят к одной из категорий риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям: чрезвычайно высокий риск, высокий риск, средний риск, низкий риск. В целях осуществления информирования контролируемых лиц на официальном Интернет-сайте Ространснадзора размещен сводный перечень объектов контроля с указанием категорий риска.

В соответствии с ч. 2—6 ст. 25 Федерального закона № 248-ФЗ и п. 14 Положения плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении объектов контроля в зависимости от присвоенной им категории риска проводятся со следующей периодичностью:

а) в отношении объектов, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска (инспекционный визит, или рейдовый осмотр, или документарная проверка, или выездная проверка), одно контрольное (надзорное) мероприятие в год;

б) в отношении объектов, отнесенных к категории высокого риска (инспекционный визит, или рейдовый осмотр, или документарная проверка, или выездная проверка), — одно контрольное (надзорное) мероприятие в два года;

в) в отношении объектов, отнесенных к категории среднего риска (инспекционный визит, или рейдовый осмотр, или документарная проверка, или выездная проверка), — одно контрольное (надзорное) мероприятие в три года.

Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» был введен по сути прямой запрет на плановые контрольные (надзорные) мероприятия и существенные ограничения на внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности в 2022 г.

По информации из Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности за 2023 г. [URL: <https://rostransnadzor.gov.ru>]. По состоянию на 1 января 2024 г. федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется в отношении 18 728 контролируемых лиц и 244 225 объектов контроля, которым присвоены следующие категории риска:

- чрезвычайно высокая — 16;
- высокая — 110;
- средняя — 1903;
- низкая — 242 196.

Контрольные (надзорные) мероприятия со взаимодействием с контролируемым лицом (58 плановых и 499 внеплановых) проведены в отношении 360 контролируемых лиц (1,9% от общего числа) и 4059 объектов контроля (1,7% от общего числа).

При осуществлении надзора могут проводиться такие виды профилактических мероприятий, как информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование, самообследование и профилактический визит. Так, в рамках профилактической работы в целях государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности в 2023 г. уполномоченными субъектами было проведено:

- 1889 профилактических визитов (в 2022 г. — 986);
- 15 035 консультирований (в 2022 г. — 8950);
- 36 самообследований;
- 28 публичных обсуждений результатов правоприменительной практики (в 2022 г. — 26).

В ходе осуществления такого специального режима государственного контроля (надзора), как постоянный рейд, должностными лицами Ространснадзора осмотрено 10 353 объекта контроля (в том числе 9239 единиц транспортных средств и 1112 объектов транспортной инфраструктуры) и выявлено 9238 нарушений обязательных требований.

Отдельно стоит проанализировать результаты правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением обязательных требований в области транспортной безопасности. Административная ответственность за такие правонарушения установлена ст. 11.3.1, 11.15.1, 11.15.2, 19.7.5, 19.7.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). При этом, как показывает статистика, наиболее часто совершаемым административным правонарушением в области транспортной безопасности является неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности либо неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности, совершенные по

неосторожности (ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ) — в 2023 г. составило 77,3% от общего количества вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности (для сравнения в 2022 г. — 719 нарушений, что составляло 58,4%). Совершение данного правонарушения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 3000 до 5000 руб., на должностных лиц — от 20 000 до 30 000 руб., на индивидуальных предпринимателей — от 30 000 до 50 000 руб., на юридических лиц — от 50 000 до 100 000 руб.

По своей юридической конструкции правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ, таким образом, образует формальный состав и считается оконченным с момента нарушения требований, установленных законодательством. В связи с этим существенная угроза охраняемым отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в пренебрежительном отношении нарушителя к исполнению своих правовых обязанностей в области соблюдения требований транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры. При этом в судебной практике встречаются решения [см. например, постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 24 мая 2022 г. № 21АП-1055/2022 по делу № А83-23930/2021], где отсутствие опасных последствий данного противоправного деяния оценивается в качестве основания назначения субъектом административного надзора наказания в пределах минимальной санкции с учетом применения смягчающих вину обстоятельств с учетом положений ст. 4.4 КоАП РФ. Одновременно тот же факт отсутствия негативных последствий не является, например, обстоятельством, свидетельствующим о малозначительности совершенного правонарушения [см., например, постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 апреля 2022 г. № 18АП-2747/2022 по делу № А76-41625/2021]

Отметим также, что по ч. 2 и 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ в совокупности в 2022 г. в судебном порядке было рассмотрено 756 дел, а в 243 случаях совершения правонарушения по ч. 3 указанной статьи в качестве меры ответственности был применен административный арест [URL: <https://stat.апипресс.рф/>].

Всего же должностными лицами Ространснадзора и судами за 2022 г. было рассмотрено 1606 дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением соответствующих обязательных требований в области транспортной безопасности, вынесено 141 постановление о привлечении к административной ответственности, 145 постановлений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях [см. например, решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 19 мая 2022 г. по делу № А74-78/2022].

В тот же период суды при рассмотрении жалоб контролируемых лиц на постановления по делам о нарушении обязательных требований в области

транспортной безопасности о назначении административного наказания в виде штрафа в установленных законом случаях применяли замену штрафа на предупреждение. При этом учитывались и принимались во внимание такие обстоятельства, как совершение административного правонарушения впервые, тяжелое финансовое положение организации — субъекта ответственности, ее статус, отсутствие имущественного ущерба [см. например, решение Арбитражного суда Иркутской области от 25 мая 2022 г. по делу № А19-2768/2022; решение Арбитражного суда Республики Алтай от 26 апреля 2022 г. по делу № А02-215/2022; решение Арбитражного суда Астраханской области от 28 сентября 2022 г. по делу № А06-2460/2022]. В ряде случаев лица освобождались от административного наказания в связи с малозначительностью административного правонарушения в порядке реализации положений ст. 2.9 КоАП РФ [см. например, решение Арбитражного суда Владимирской области от 5 июля 2022 г. по делу № А11-36/2022].

За 2023 г. по статьям КоАП РФ прямого действия было вынесено 1698 постановлений о привлечении к административной ответственности, из них 1301 — в виде штрафа, 397 — в виде предупреждения. При этом, учитывая, в первую очередь, обще- и частнопревентивный, а не исключительно наказательный характер контрольно-надзорной деятельности, по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в области транспортной безопасности, отметим также, что в 2023 г. в организации также было внесено 944 представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, выдано 15 053 предупреждения о недопустимости нарушения обязательных требований законодательства РФ в области транспортной безопасности (в 2022 г. — 15 547).

Одновременно специалисты отмечают, что в условиях проведения специальной военной операциикратно возросли риски совершения актов незаконного вмешательства, в том числе в деятельность транспортного комплекса. При этом при значительном увеличении уровня угроз и повышении уровня транспортной безопасности Ространснадзор продолжает свою деятельность в рамках ограниченных возможностей по проверке соблюдения обязательных требований, что влечет невозможность оперативного реагирования на возникающие угрозы, проведение полноценного мониторинга состояния транспортной безопасности, оценки исполнения контролируруемыми лицами обязательных требований в области транспортной безопасности. Предусмотренные Федеральным законом № 248-ФЗ проверочные мероприятия, доступные Ространснадзору (КНМ без взаимодействия, специальный режим госконтроля «Постоянный рейд»), имеют ограниченную эффективность. В связи с этим предлагается рассмотреть возможность вывода надзора в области транспортной безопасности в отдельный режим регулирования, по аналогии с контролем за



соблюдением требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) [ч. 5 ст. 2 Федерального закона № 248-ФЗ]. Данное предложение обусловлено тем, что обеспечение транспортной безопасности имеет одно из ключевых значений в системе национальной безопасности, в связи с чем приобретает черты и сущностные характеристики самостоятельного вида государственной политики и в целом соответствует подходу к пониманию надзора как формы реализации правовой политики государства и вида специального правового режима.

Подводя итог, отметим, что обобщение правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности — это одно из основных профилактических мероприятий органов контроля (надзора), задачи которого состоят в обеспечении единообразных подходов к применению обязательных требований, выявлении типичных нарушений обязательных требований, причин, факторов и условий, способствующих их возникновению, анализе случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, выявлении источников и факторов риска, подготовке предложений об актуализации обязательных требований и о внесении изменений в законодательство. Однако одновременно подобное обобщение может служить материалом и становиться предметом профессиональных и научных дискуссий, в ходе которых рождаются новые идеи и проекты по совершенствованию отдельных элементов механизма правового регулирования. Так, в конце 2023 г. Юридический институт Российского университета транспорта в рамках мероприятий научной школы «Транспортное право» стал соорганизатором и площадкой для Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы и проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта: правовое регулирование, административное и судебное правоприменение». На конференции обсуждались вопросы организации и реализации контрольно-надзорной деятельности, административной практики и методологии, обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры, информационно-правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности, проблемы обеспечения баланса интересов при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере контроля (надзора) на транспорте и др. Предлагаем и далее всем заинтересованным экспертам и членам научного сообщества в качестве дискуссионной платформы для обсуждения и выработки оптимального и устойчивого механизма административно-правового регулирования в указанной и других сферах использовать площадку научной школы «Транспортное право», в том числе ежегодный Международный транспортно-правовой форум и научный журнал «Транспортное право и безопасность».

### Литература

1. Агамагомедова, С. А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения / С. А. Агамагомедова // Сибирское юридическое обозрение. — 2021. — № 18(4). — С. 460—470.
2. Землин, А. И. Актуальные вопросы административно-правового регулирования отношений в сфере обеспечения транспортной безопасности / А. И. Землин, А. С. Скаридов, О. И. Мамина // Административное право и процесс. — 2022. — № 8. — С. 62—66.
3. Мамина, О. И. Правовая природа надзора и надзорной деятельности как способа обеспечения конституционного принципа законности / О. И. Мамина, А. С. Семичева // Вестник Академии права и управления. — 2019. — № 2(55). — С. 25—29.
4. Нестеров, Е. А. Значение риск-ориентированного подхода, обязательного мониторинга и модели управления рисками при осуществлении контрольно-надзорной деятельности на транспорте / Е. А. Нестеров // Регулирование правоотношений в сфере публичного управления: вопросы теории и практики (к 25-летию Российского государственного университета правосудия) : Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 апреля 2023 года. — Санкт-Петербург : Центр научно-производственных технологий «Астерион», 2023. — С. 216-219.
5. Теткин, Д. В. Законность как характеристика качественного состояния правовой системы / Д. В. Теткин // Право: история и современность. — 2018. — № 3. — С. 65—68.

### References

1. Agamagomedova, S. A. Risk-oriyentirovanny podkhod pri osushchestvlenii kontrol'no-nadzornoй deyatel'nosti: teoreticheskoye obosnovaniye i problemy primeneniya [Risk-oriented approach in the implementation of control and supervisory activities: theoretical justification and problems of application] / S. A. Agamagomedova // Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye. — 2021. — № 18(4). — S. 460—470.
2. Zemlin, A. I. Aktual'nyye voprosy administrativno-pravovogo regulirovaniya otnosheniy v sfere obespecheniya transportnoy bezopasnosti [Current issues of administrative and legal regulation of relations in the field of ensuring transport security] / A. I. Zemlin, A. S. Skaridov, O. I. Mamina // Administrativnoye pravo i protsess. — 2022. — № 8. — S. 62—66.
3. Mamina, O. I. Pravovaya priroda nadzora i nadzornoй deyatel'nosti kak sposoba obespecheniya konstitutsionnogo printsipa zakonnosti [The legal nature of supervision and supervisory activities as a way to ensure the constitutional principle of legality] / O. I. Mamina, A. S. Semicheva // Vestnik Akademii prava i upravleniya. — 2019. — № 2(55). — S. 25—29.
4. Nesterov, Ye. A. Znachenije risk-oriyentirovannogo podkhoda, obyazatel'nogo monitoringa i modeli upravleniya riskami pri osushchestvlenii kontrol'no-nadzornoй deyatel'nosti na transporte [The importance of a risk-oriented approach, mandatory monitoring and risk management model in the implementation of control and supervisory activities in transport] / Ye. A. Nesterov // Regulirovaniye pravootnosheniy v sfere publichnogo upravleniya: voprosy teorii i praktiki (k 25-letiyu Rossiyskogo gosudarstvennogo universiteta pravosudiya) : Sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Sankt-Peterburg, 21 aprelya

2023 goda. — Sankt-Peterburg : Tsentr nauchno-proizvodstvennykh tekhnologiy «Asterion», 2023. — S. 216-219.

5. Tetkin, D. V. Zakonnost' kak kharakteristika kachestvennogo sostoyaniya pravovoy sistemy [Legality as a characteristic of the qualitative state of the legal system] / D. V. Tetkin // Pravo: istoriya i sovremennost'. — 2018. — № 3. — S. 65–68.