АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 656

© Мамина Оксана Ивановна
— кандидат юридических наук, доцент кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» Российского университета транспорта (МИИТ)

Цифровизация государственного контроля (надзора) в сфере транспорта как направление современной реформы контрольно-надзорной деятельности

Аннотация. В рамках реализуемой в России в настоящей момент реформы контрольно-надзорной деятельности в качестве одного из актуальных аспектов совершенствования взаимодействия контролируемых лиц и контрольно-надзорных органов рассматривается автоматизация данной деятельности посредством функционирования соответствующих информационных ресурсов. Масштабная цифровизация контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта, в которой уже сегодня применяется риск-ориентированный подход, направлена на снижение издержек подконтрольных объектов, повышение оперативности обмена информацией, а также эффективности и прозрачности государственного контроля (надзора). В представленной статье приводятся и исследуются положения отдельных актов государственного управления, реализация которых направлена на поэтапное внедрение информационно-аналитических систем и сервисов в контрольно-надзорную деятельность Ространснадзора и других федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: автоматизация; административная реформа; государственное управление; Единая информационно-аналитическая система (ЕИАС); контрольно-надзорная деятельность; транспортный надзор; транспортная безопасность; цифровизация.

© Oksana Iv. Mamina
— Candidate of Law, associate professor of the department of Administrative Law, Ecological Law, Information Law of the Law Institute of the Russian University of Transport

Digitalization of state control (supervision) in the field of transport as a direction of modern reform of control and supervision activities

Abstract. As part of the reform of enforcement activities in Russia, the automation of this activity through the operation of relevant information resources has been considered as one of the urgent facets to improve the interaction of enforcement agencies and persons. The large-scale digitalization of enforcement activities in the field of transport, which already uses a risk-based approach, is aimed at reducing the costs of controlled objects, increasing the efficiency of information exchange, as well as the efficiency and transparency of state control (supervision). The current paper presents and explores the provisions of individual acts of government, the implementation of which is aimed at the gradual implementation of information-analytical systems and services in the enforcement activities of the Rostransnadzor and other federal executive bodies.

Keywords: automation; administrative reform; public administration; Unified Information and Analytical System (UIAS); enforcement activities; transport supervision; transport security; digitalization.

В настоящий момент одним из направлений государственной политики Российской Федерации в сфере государственного управления является реформирование контрольно-надзорной деятельности. В соответствующих программных документах в качестве ключевых целей данной реформы определены установки на снижение административной нагрузки на организации и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, повышение качества управления и администрирования контрольно-надзорных функций, уменьшение числа смертельных случаев, заболеваний и отравлений, а также материального ущерба (Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»: утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12)).

Согласно срокам реализации направлений упомянутой программы к 2025 г. предстоит обновить, актуализировать и систематизировать обязательные требования по наиболее массовым видам предпринимательской деятельности и по всем видам контроля и надзора. Кроме того, для 25 наиболее распространенных и массовых видов контроля и надзора в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства должны стать доступными в режиме онлайн исчерпывающие перечни обязательных требований, в соответствии с которыми проводятся проверки. Кроме того, компании и индивидуальные

предприниматели смогут получать в электронном виде подробную консультацию по перечням обязательных требований, а также информацию о проведенных и планируемых контрольных мероприятиях. Одновременно планируется внедрить и реализовать механизм электронного самодекларирования.

Соответствующими изменениями, внесенными в 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», предусмотрено, что уже с 1 января 2018 г. при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) соответствующими субъектами государственного управления применяется риск-ориентированный подход.

В настоящий же момент на рассмотрении в Государственной Думе находится пакет законопроектов, которым определяются дальнейшие шаги реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации [проекты федеральных законов № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации)»]. Так, перспективным направлением проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» являются положения об использовании при проведении государственного контроля (надзора) информационных технологий. Речь идет о масштабной цифровизации контрольно-надзорной деятельности, которая должна позволить, помимо прочего, снизить издержки подконтрольных объектов, повысить эффективность государственного контроля (надзора), а также кардинальным образом повысить его прозрачность. По мнению авторов законопроекта, реализация его положений об использовании информационных систем на практике будет означать, что в случае отсутствия в соответствующей информационной системе сведений о контрольно-надзорном мероприятии либо отдельном контрольно-надзорном действии такие мероприятия и действия не должны приобретать юридического значения. То есть абсолютно все сведения, как о действиях контролирующих субъектов, так и о соблюдении обязательных требований контролируемыми лицами, должны быть доступны в информационных системах в режиме реального времени.

Таким образом, расширение инструментов осуществления контрольно-надзорной деятельности посредством функционирования информационных ресурсов, создаваемых в обязательном порядке, должно позволить уменьшить непосредственное взаимодействие контролируемых лиц и контролирующих органов, как субъектов административно-правовых отношений, а также повысить оперативность обмена информацией, эффективность и оперативность работы указанных

органов. Внедрение этих подходов позволит, в частности, сократить объем документооборота контрольно-надзорных органов, а также предоставить им дополнительные средства для оценки соответствия деятельности контролируемых лиц обязательным требованиям, мониторинга контролируемой среды, оценки рисков, аналитической работы, что позволит расширить возможности применения в рамках контрольно-надзорной деятельности фото-, видеофиксации, в том числе в удаленном режиме. Кроме того, закрепление принципов функционирования системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), что отражено в данном законопроекте, позволит повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности в смежных видах контроля.

В настоящее время в России создана и функционирует государственная автоматизированной информационная система (ГАС) «Управление», имеющая несколько информационных панелей, одной из которых является «Мониторинг контрольно-надзорной деятельности». Она позволяет, помимо прочего, осуществлять сбор, учет, обработку и анализ данных о состоянии контрольно-надзорной деятельности. Анализ информации, размещенной на данном портале, позволяет сделать выводы об имеющейся в последние годы тенденции к сокращению общего количества проводимых в стране проверок хозяйствующих субъектов как федеральными, так и региональными органами исполнительной власти [http://gasu.gov.ru/knd].

Тем не менее, по данным самих надзорных органов, примерно 70% объема любой проверки занимает изучение различного рода документов, и перевод этой рутинной работы в цифровой формат является не просто важным, а необходимым шагом на пути к цифровизации экономики в целом. С этой целью в работу контрольно-надзорных органов должны быть внедрены информационные системы, аналогичные модели типа «Электронный инспектор» (сервис Роструда [Онлайнинспекция.рф /https://xn--80akibcicpdbetz7e2g.xn--p1ai/inspector]), которые позволили бы перевести обязательную документацию, поступающую от подконтрольного объекта, из бумажного вида в электронный [http://government.ru/news/38172/]. Таким образом, цифровые технологии в области контрольно-надзорной деятельности должны обеспечить возможность перехода к абсолютно новым формам и методам осуществления контрольных мероприятий.

При этом для применения дистанционных методов контроля необходимо подготовить соответствующие изменения в законодательстве. Так в ст. 106 уже названного проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации)» определено, что письменными доказательствами являются содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для надлежащего разрешения вопросов контрольно-надзорного производства, акты, договоры, справки, деловая

корреспонденция, иные документы и материалы, *выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, в том числе с использованием сети «Интернет»*, по каналу видеоконференц-связи (при наличии технической возможности для такой передачи документов и материалов) либо иным способом, позволяющим установить достоверность документов.

Кроме того, распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2019 г. № 1911-р утверждена концепция поэтапного перевода информационных систем органов государственной власти и органов местного самоуправления в государственную единую облачную платформу (ГЕОП). Это позволит повысить эффективность использования информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, созданной для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Виды государственного контроля, при осуществлении которого уже сегодня применяется риск-ориентированный подход, определяются Правительством РФ. В указанный перечень на настоящий момент включены, помимо прочих, федеральный государственный транспортный надзор и федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности (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»).

При этом напомним, что федеральный государственный транспортный надзор включает в себя такие его виды, как:

1) надзор в области гражданской авиации, а также государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства;

2) контроль (надзор) за осуществлением международных автомобильных перевозок в стационарных и передвижных контрольных пунктах на территории РФ;

3) надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта;

4) надзор в области железнодорожного транспорта;

5) надзор за торговым мореплаванием;

6) надзор в области внутреннего водного транспорта;

7) надзор за обеспечением сохранности автомобильных дорог федерального значения;

8) контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов транспортной инфраструктуры и предоставляемых услуг (в области гражданской авиации, железнодорожного транспорта, внутреннего водного транспорта, автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта) (постановление

Правительства РФ от 19 марта 2013 г. № 236 «О федеральном государственном транспортном надзоре»).

Правительством РФ установлены также критерии классификации деятельности в области транспорта и транспортной безопасности по конкретным категориям риска, соотнесены группы тяжести и вероятности возможных негативных последствий несоблюдения субъектами надзора обязательных требований, определен порядок принятия решений об установлении категории риска и периодичность проведения плановых проверок в зависимости от присвоенной категории риска (постановление Правительства РФ от 17 февраля 2018 г. № 173 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного транспортного надзора и федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности»).

Транспортный комплекс активно адаптируется к новым хозяйственным и социальным реальностям, достижениям научно-технического прогресса. Уже сегодня здесь реализуется целый ряд масштабных проектов по созданию информационных систем нового поколения. К примеру, одной из них является функционирующая с 2013 г. Единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности (ЕГИС ОТБ). Эта электронная система предназначена для информационного обеспечения деятельности отдельных субъектов государственного управления в лице федеральных органов исполнительной власти по реализации правовых, экономических, организационных и иных установленных государством мер в сфере обеспечения безопасного функционирования транспортного комплекса, в соответствии с угрозами совершения актов незаконного вмешательства.

Кроме того, в соответствии с содержанием планов реализации ведомственного приоритетного проекта «Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта в Российской Федерации» (утвержден протоколом заседания проектного комитета от 21 февраля 2017 г. № 13(2)) уже сегодня может констатироваться достижение определенных результатов в области автоматизации контрольно-надзорной деятельности в указанной сфере, связанных с функционированием Единой информационно-аналитической системы (ЕИАС) Ространснадзора [https://eias.rostransnadzor.ru/]. Прозрачность и доступность осуществления контрольно-надзорной деятельности планируется реализовать посредством внедрения в рамках ЕИАС Ространснадзора интерактивных сервисов для субъектов контроля, позволяющих получать всю необходимую информацию, разъяснения и консультации по вопросам осуществления контрольно-надзорной деятельности. Также здесь предусматривается формирование открытых источников, содержащих исчерпывающий перечень обязательных требований, реестр субъектов контроля, категории рисков и методики их

оценки, материалы для самопроверок и внутреннего аудита, публичных контрольных листов (чек-листов), сведений о планируемых мероприятиях контрольно-надзорной деятельности и их результатах, публичных профилактических мероприятий, семинарах и конференциях. Однак

еще многое предстоит сделать.

На сегодня в качестве задач системы управления рисками Ространснадзора определяются:

— информационно-аналитическое обеспечение деятельности Ространснадзора при планировании и осуществлении мероприятий государственного контроля;

— цифровизация рутинных процессов, осуществляемых инспекторским составом;

— повышение обоснованности принимаемых в рамках риск-ориентированного подхода решений;

— обеспечение прозрачности деятельности Ространснадзора;

— перевод в цифровой формат процессов сбора и анализа сводной информации об осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий;

— повышение доступности указанной информации для хозяйствующих субъектов и граждан;

— приведение системы в соответствие со средним и высоким уровнями Стандарта информатизации контрольно-надзорной деятельности;

— реализация цифровых сервисов для поднадзорных субъектов.

Таким образом, в единую базу данных системы управления рисками в транспортной сфере должны быть включены более 236 тыс. поднадзорных субъектов. При этом запланировано, что сведения о виде деятельности указанных субъектов надзора для категорирования ее и отнесения к той или иной группе тяжести получаются из ведомственной системы АС «Мониторинг» на основании информации, введенной соответствующим территориальным управлением Ространснадзора (приказ Ространснадзора от 19 декабря 2011 г. № АК-1224фс «Об организации внедрения в промышленную эксплуатацию автоматизированной системы мониторинга и формирования аналитических отчетов деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, доработанной в соответствии с техническим заданием к государственному контракту № 119 от 26 октября 2011 г.»).

Количество правонарушений субъекта надзора и происшествий с его участием соответственно повышает категорию рисков, на основе которых, с учетом проверок, проведенных в отношении субъекта надзора ранее, автоматически формируется план проведения проверки на будущий год. При этом запланировано, что указанные данные о правонарушениях и происшествиях получаются путем интеграции, например, с такими ведомственными системами как АИС РПТ (приказ Ространснадзора от 24 февраля 2014 г. № АК-210фс «О вводе в эксплуатацию автоматизированной информационной системы поддержки рабочих

процессов регистрации информации об угрозах совершения и совершении актов незаконного вмешательства, чрезвычайных ситуаций и происшествий на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах (АИС РПТ)»), АИС Контроль ЖД (приказ Ространснадзора от 12 января 2012 г. № АК-3фс «О вводе в опытную эксплуатацию «Автоматизированной информационной системы формирования, обобщения, оперативного обмена данными и анализа результатов контрольно-надзорной деятельности в сфере железнодорожного транспорта»), Компонент Госморречнадзора (приказ Ространснадзора от 24 августа 2012 г. № АК-432фс «Об утверждении Положения об Управлении государственного морского и речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта»). Сведения об административных правонарушениях поднадзорных субъектов, предусмотренных КоАП РФ, получаются также путем интеграции с сервисами МВД России в системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Также через сервисы СМЭВ поступают общие сведения из ЕГРЮЛ и ЕГРИП о поднадзорном субъекте (основная информация о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе, сведения о филиалах, видах деятельности и выданных лицензиях).

Результатами выполнения запланированных до 2025 г. мероприятий должны стать в том числе следующие показатели:

— реализация и использование в ЕИАС Ространснадзора механизма оформления организационно-распорядительных документов по проверкам и актов проверки в электронном виде с использованием справочных значений обязательных требований, видов нарушений, ущерба и видов ответственности из Единой модели справочников в Единой информационной среде контрольно-надзорной деятельности (ЕИС КНД);

— использование технологии дистанционного контроля;

— актуализация досье субъекта контроля, в том числе присвоенной ему категории риска на основании результатов самообследования в «Личном кабинете» в ЕИАС Ространснадзора путем анкетирования по видам деятельности;

— использование проверочных листов по всем видам контроля (надзора) в сфере транспорта и транспортной безопасности, в том числе в электронном виде в «Личном кабинете» субъекта контроля;

— обеспечение Ространснадзором технологической поддержки обучения (в том числе самообучения) субъектов контроля с использованием «Личного кабинета»;

— работа сервисов расширенного функционала взаимодействия проверяемых субъектов с Ространснадзором (самодиагностика, интерактивное взаимодействие по предписаниям, возможность оплаты штрафов и обжалования действий должностных лиц);

— обеспечение возможности в ЕИАС Ространснадзора накопления и обработки информации по осуществлению контроля за перевозкой пассажиров автомобильным транспортом с использованием технологий ГЛОНАСС.

Нельзя не отметить, что проанализированные нами в ходе исследования решения, принятые названными субъектами государственного управления, действительно отражают потребности современного общества и государства. Они направлены на повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов, снижение избыточного вмешательства государственных органов в деятельность хозяйствующих субъектов. Таким образом, совокупная реализация мероприятий приоритетного ведомственного проекта Ространснадзора должна создать новую модель осуществления контрольно-надзорной деятельности, базирующуюся на ЕИАС Ространснадзора, соответствующей высшему уровню Стандарта информатизации контрольно-надзорной деятельности (Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности) (утвержден протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40(6))).