



УДК 342.951

© А. М. Скрынник, 2013

**ТРАНСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В РОССИИ.
ГЕНЕЗИС, СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ**

Скрынник А. М. – канд. экон. наук, доц. кафедры «Теории и истории права и государства», тел.: 8-903-432-65-76 e-mail: lawyer-sam@mail.ru (ЮРИ-филиал РАНХ и ГС при Президенте России)

В статье рассматривается и анализируется последовательность формирования единого цельного органа по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в транспортном комплексе Российской Федерации и правовые проблемы регулирования данного управленческого вида деятельности. Анализируя действующую нормативную правовую базу в сфере государственного контроля (надзора) за обеспечением транспортной безопасности автор приходит к выводу о том, что необходимо детализировать законодательство Российской Федерации в части государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В частности, для осуществления государственного контроля (надзора) на транспорте должны быть разработаны и утверждены Положения и Административные регламенты об осуществлении контроля и надзора на транспорте (по видам), с учетом специфики их деятельности.

The article considers and analyses the sequence of forming a single whole body for the implementation of the Federal state control (supervision) in the transport complex of the Russian Federation and legal problems of the activity regulation. Analyzing the existing normative legal base in the sphere of state control (supervision) for ensuring transport safety, the author comes to the conclusion that the legislation of the Russian Federation concerning the state control (supervision) and municipal control must be drawn in detail. In particular, for the implementation of the state control (supervision) in transport Provisions and Administrative regulations on the implementation of the control and supervision within transport system with consideration for the features of its activities should be developed and approved.

Ключевые слова: контроль (надзор), управление, Ространсинспекция, Ространснадзор, государственный транспортный инспектор.

Государственный контроль является необходимым элементом государственного управления обществом. Он представляет собой своеобразное "мерило" эффективности государственного воздействия на общественные отно-

шения в определенных сферах деятельности. Именно в процессе осуществления контроля (надзора) возможно выявить насколько эффективно государственное управление.

Все страны мира образуют системы государственного контроля, действующие в различных областях жизнедеятельности общества. При этом, как показывает анализ международной практики, данные системы характеризуются совокупностью следующих признаков: строгая регламентация порядка осуществления контрольной деятельности государства; независимость органов государственного контроля; высокая определенность объекта и субъекта контроля; единообразная правовая регламентация механизмов контроля; открытость и прозрачность методов контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти [1].

До распада СССР контрольно-надзорные функции в сфере транспортного комплекса осуществлялись бессистемно, различными инспекциями: Главная инспекция по безопасности мореплавания (морской транспорт), Государственная речная судоходная инспекция (речной транспорт), Главная инспекция по безопасности полетов (воздушный транспорт), Главный ревизор по безопасности движения (железнодорожный транспорт), Главный ревизор по безопасности движения (автомобильный транспорт) и др.

Постановлением Совета Министров РСФСР № 378, 1990 года «Вопросы Министерства транспорта РСФСР» [1], на Министерство транспорта РСФСР помимо иных, было возложено:

- разработка требований, связанных со строительством и эксплуатацией объектов транспортной инфраструктуры, к транспортной и дорожной технике, осуществление контроля за выполнением указанных требований, сертификацию транспортных средств в РСФСР с учетом специфики отдельных видов транспорта;

- проведение единой политики в области обеспечения безопасности и экологической защищенности от деятельности всех видов транспорта;

- прогнозирование потребности в материальных, энергетических и трудовых ресурсах, подготовку предложений по их экономии, контроль за выполнением принятых в этом направлении решений.

Вышеуказанным постановлением Министерству транспорта РСФСР было разрешено иметь аппарат Российской транспортной инспекции в количестве 50 человек, возглавляемый Главным транспортным инспектором РСФСР и принято предложение Министерства транспорта РСФСР о создании в автономных республиках, краях и областях отделений Российской транспортной инспекции, осуществляющей контроль за выполнением транспортного законодательства, требований по безопасности движения и экологии при эксплуатации транспорта, а также лицензирование перевозочной, транспортно-экспедиционной и другой деятельности, связанной с осуществлением транспортного процесса.

Министерству транспорта РСФСР с участием Государственного комитета РСФСР по экономике, Министерства финансов РСФСР, Министерства юстиции РСФСР предписывалось в трехмесячный срок представить в Совет



Министров РСФСР Положение о Министерстве транспорта РСФСР и Положение о Российской транспортной инспекции.

Постановление Совета Министров РСФСР № 378, 1990 года стало отправной точкой создания системы российских контрольно-надзорных органов на транспорте.

Во исполнение Постановления Совета Министров РСФСР № 378, 1990 года, постановлением Совета Министров РСФСР № 179, 1991 года, было утверждено Положение о Министерстве транспорта РСФСР [3].

Положением было закреплено, что Министерство транспорта РСФСР участвует от имени Правительства РСФСР в управлении железнодорожным, воздушным и морским транспортом на территории Российской Федерации и осуществляет контроль за соблюдением транспортного законодательства, требований по безопасности движения и экологии при эксплуатации транспорта. В составе Министерства транспорта РСФСР образуются Российская транспортная инспекция и ее отделения в республиках, входящих в состав РСФСР, автономных областях и округах, краях и областях. Положение о Российской транспортной инспекции утверждается Советом Министров РСФСР.

В развитие Постановления Совета Министров РСФСР № 378, 1990 года и постановления Совета Министров РСФСР № 179, 1991 года, постановлением Совета Министров РСФСР № 20, 1991 года, было разработано и утверждено Положение о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РСФСР [4].

Положением о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РСФСР определялось, что:

Главными задачами Российской транспортной инспекции являются осуществление государственного контроля за соблюдением транспортного законодательства, правил безопасности движения и экологических требований при эксплуатации транспорта, а также лицензирование деятельности, связанной с осуществлением транспортного процесса, ремонтом и техническим обслуживанием транспортных средств, в пределах компетенции Министерства транспорта РСФСР.

Российская транспортная инспекция решает возложенные на нее задачи во взаимодействии с Советами Министров республик в составе РСФСР, исполнительными органами краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Государственной автомобильной инспекцией Министерства внутренних дел РСФСР, а также с инспекциями, комиссиями и регистрами, осуществляющими контроль и надзор на соответствующих видах транспорта и путях сообщений, не допуская дублирования их работы..

Российская транспортная инспекция имела право:

- осуществлять проверку работы концернов, союзов, ассоциаций, объединений, предприятий, учреждений и организаций Министерства обороны СССР, органов государственной безопасности и внутренних дел, в части соблюдения ими положений транспортного законодательства, определяющих порядок функционирования транспорта и путей сообщения, требовать от них представления материалов, необходимых для выполнения возложенных на инспекцию задач;



- проверять соблюдение транспортного законодательства лицами, осуществляющими индивидуальную трудовую деятельность, связанную с коммерческими перевозками, ремонтом и техническим обслуживанием транспортных средств;
- проверять соблюдение грузоотправителями и грузополучателями требований транспортных уставов и правил перевозок;
- осуществлять в установленном порядке проверку транспортных средств на линии;
- привлекать по согласованию с министерствами, ведомствами, концернами, союзами, ассоциациями, и общественными организациями специалистов к проверкам соблюдения положений транспортного законодательства, регламентирующей деятельность транспортно-дорожного комплекса;
- создавать на добровольной основе группы общественных транспортных инспекторов для оказания помощи органам Российской транспортной инспекции и выполнении возложенных на нее контрольных функций в соответствии с положением о группах, утвержденным Министерством транспорта РСФСР;
- составлять акты и давать обязательные предписания об устранении выявленных нарушений требований законодательных и подзаконных актов, стандартов и норм, определяющих порядок функционирования транспорта и путей сообщения.

Виновные в нарушении указанных требований обязаны в установленные инспекцией сроки устранить их и сообщить об этом Российской транспортной инспекции, выдавшим предписания.

Российская транспортная инспекция возглавлялась заместителем Министра транспорта РСФСР - главным транспортным инспектором РСФСР, назначаемым Правительством РСФСР (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 мая 1992 года № 947-р "О главном транспортном инспекторе Российской Федерации") [5].

Работники Российской транспортной инспекции имели специальные удостоверения, имели право пользоваться форменной одеждой, образцы и порядок выдачи которых утверждался Министерством транспорта РСФСР, а также имели право бесплатного проезда при исполнении служебных обязанностей на всех видах городского и пригородного пассажирского транспорта (кроме такси).

В связи с распадом СССР и созданием нового государства - Российской Федерации, постановлением Совета Министров-Правительства Российской Федерации № 457,1993 года было утверждено «Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации» [6]. Данным постановлением предусмотрено так же признание утратившим силу постановления Совета Министров РСФСР от 28 марта 1991 года № 179 "Об утверждении Положения о Министерстве транспорта РСФСР".

Положением о Министерстве транспорта Российской Федерации предусмотрено, что:

Министерство транспорта Российской Федерации (далее, Минтранс России) является центральным органом федеральной исполнительной власти,



осуществляющим государственное управление в области воздушного, морского, речного, автомобильного, городского электрического транспорта и дорожного хозяйства.

Минтранс России совместно с Министерством путей сообщения Российской Федерации и другими заинтересованными министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводит государственную политику в области координации взаимодействия всех видов транспорта и развития транспортно-дорожного комплекса в целом.

Минтранс России в соответствии с возложенными на него задачами:

- участвует в формировании единой политики в области обеспечения безопасности и экологической защищенности от деятельности воздушного, морского, речного, автомобильного, городского электрического транспорта и дорожного хозяйства;

- организует и осуществляет в установленном порядке работу по лицензированию перевозочной, транспортно-экспедиционной и другой деятельности, связанной с осуществлением транспортного процесса, ремонтом и техническим обслуживанием транспортных средств на воздушном, морском, речном, автомобильном транспорте, со строительством, ремонтом, содержанием автомобильных дорог и дорожных сооружений.

Минтранс России имеет право осуществлять контроль за соблюдением транспортного законодательства, требований безопасности движения, судоходства, полетов и экологических норм при эксплуатации воздушного, морского, речного, автомобильного, городского электрического транспорта и в дорожном хозяйстве.

В составе Минтранса России наряду с другими подразделениями были образованы департаменты воздушного, морского, речного и автомобильного транспорта, федеральный дорожный, по координации функционирования и развития транспортной системы России, Комиссия по регулированию воздушного движения (Росаэронавигация), а также Российская транспортная инспекция, ее отделения в республиках в составе Российской Федерации, краях, областях, автономных образованиях, городах Москве и Санкт-Петербурге. Департаменты (Комиссия, инспекция) могли в пределах своей компетенции разрабатывать и утверждать технические правила и инструкции межведомственного характера, регламентирующие деятельность соответствующих видов транспорта и дорожного хозяйства.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 515, 2002 года «Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации» [7], признаны утратившими силу постановление Правительства РСФСР № 20 1991 года "Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РСФСР" и распоряжение Правительства Российской Федерации № 947-р, 1992 года "О главном транспортном инспекторе Российской Федерации".

Новым Положением о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации определено, что:



Российская транспортная инспекция Министерства транспорта Российской Федерации (Ространсинспекция) являлась единой централизованной системой, включающей в себя Департамент Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации и территориальные органы Министерства - отделения Российской транспортной инспекции и возглавлялась первым заместителем Министра транспорта Российской Федерации - главным государственным транспортным инспектором Российской Федерации.

Российская транспортная инспекция осуществляла в установленном порядке специальные разрешительные, контрольные и отдельные надзорные функции в транспортном комплексе Российской Федерации, а также другие функции, возложенные на нее федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Основными задачами Российской транспортной инспекции являлись:

1) осуществление в порядке и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, государственного контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (далее, субъекты транспортного комплекса) нормативных правовых и нормативных технических актов, регламентирующих деятельность транспортного комплекса;

2) осуществление государственного контроля за соблюдением лицензионных требований и условий субъектами транспортного комплекса, осуществляющими деятельность, лицензирование которой возложено на Министерство транспорта Российской Федерации;

3) лицензирование отдельных видов деятельности в транспортном комплексе Российской Федерации, отнесенных Министерством транспорта Российской Федерации к ее компетенции;

4) осуществление транспортного контроля за выполнением международных автомобильных перевозок в пунктах пропуска автотранспортных средств через государственную границу Российской Федерации и в контрольных пунктах, создаваемых в установленном порядке на территории Российской Федерации.

Руководители отделений Российской транспортной инспекции, назначались и освобождались от должности Министром транспорта Российской Федерации, являлись главными государственными транспортными инспекторами субъектов Российской Федерации, а их заместители - заместителями главных государственных транспортных инспекторов субъектов Российской Федерации.

Главный государственный транспортный инспектор Российской Федерации и его заместитель, руководители отделений Российской транспортной инспекции и их заместители, начальники отделов и их заместители, государственные транспортные инспекторы отделений Российской транспортной инспекции вправе были в порядке и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания от имени органов Российской транспортной инспекции.



Федеральные государственные служащие органов Российской транспортной инспекции, осуществляющие инспекторские функции, имеют право:

1) проводить проверки субъектов транспортного комплекса по вопросам, входящим в компетенцию Российской транспортной инспекции;

2) запрашивать у субъектов транспортного комплекса информацию по вопросам, относящимся к компетенции Российской транспортной инспекции;

3) выдавать руководителям организаций и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим перевозочную и другую деятельность, связанную с осуществлением транспортного процесса, предписания об устранении выявленных нарушений;

4) приглашать руководителей организаций и граждан для рассмотрения дел об административных правонарушениях, получать от них необходимые объяснения, справки, документы;

5) осуществлять контроль за соблюдением установленного порядка ведения субъектами транспортного комплекса, осуществляющими деятельность в сфере автомобильного транспорта, первичного учета и отчетности по лицензируемым видам деятельности;

6) осуществлять в порядке и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, проверку транспортных средств, а также разрешений и других документов, предусмотренных международными договорами Российской Федерации в области международных автомобильных перевозок, и принимать по результатам проверки решение о пропуске (отказе в пропуске) на территорию (с территории) Российской Федерации автотранспортных средств, осуществляющих международные автомобильные перевозки, при пересечении ими государственной границы Российской Федерации;

7) составлять протоколы об административных правонарушениях.

Федеральные государственные служащие органов Российской транспортной инспекции, осуществляющие инспекторские функции, имели служебные удостоверения, номерные нагрудные знаки и личные номерные печати, право ношения форменной одежды, образцы и порядок выдачи которой утверждались Министерством транспорта Российской Федерации.

В связи с проводимой в Российской Федерации административной реформой, в результате реализации Указов Президента РФ № 314, 2004 года "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" [8] и № 649, 2004 года "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" [9] и пересмотра функций федеральных органов исполнительной власти, проведенного Правительственной комиссией по проведению административной реформы, была принята следующая типология функций органов исполнительной власти: 1) функции по принятию нормативных правовых актов; 2) функции по контролю и надзору; 3) функции по управлению государственным имуществом; 4) функции по оказанию государственных услуг.

Во исполнение Указов Президента РФ № 314, 2004 года и № 649, 2004 года, постановлением Правительства Российской Федерации № 398, 2004 года было утверждено «Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» [10].



Постановлением установлено, что:

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) при реализации своих полномочий осуществляет в том числе специальные разрешительные, контрольные и надзорные функции, возложенные в соответствии с законодательством Российской Федерации на орган Российской транспортной инспекции, федеральный орган исполнительной власти в области транспорта (Минтранс России), федеральный орган исполнительной власти в области дорожного хозяйства, федеральный орган исполнительной власти в области железнодорожного транспорта, специально уполномоченный орган в области гражданской авиации и государственную речную судоходную инспекцию.

В целях реализации требований Федерального закона от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [11], постановлением Правительства РФ от 22 апреля 2009 года за № 354 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства РФ по вопросам транспортной безопасности» [12] пункт 5.1. Положения о Ространснадзоре дополнен подпунктом 5.1.8. «о транспортной безопасности».

Постановлением Правительства РФ № 409, 2010 года [13] постановление Правительства РФ № 515, 2002 года № 515 «Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации» признано утратившим силу. Постановлением Правительства РФ № 409, 2010 года наряду со ст. 23.36 ФЗ-196, 2001 года «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [14] введено понятие «государственный транспортный инспектор».

В настоящее время Федеральная служба по надзору в сфере транспорта является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что начало формирования единых органов транспортного контроля и надзора было положено в 1991 году, с момента образования Российской транспортной инспекции (Ространсинспекции) в системе Министерства транспорта РСФСР, а с 1993 года - Российской Федерации. Органы Ространсинспекции осуществляли контрольно-надзорную деятельность (в основном в сфере лицензирования) параллельно с существующими инспекциями на других видах транспорта: Государственная речная судоходная инспекция, Главная морская инспекция и др.

В 2004 году, в связи с проводимой в Российской Федерации административной реформой, был создан новый межотраслевой транспортный орган по



контролю и надзору в системе Министерства транспорта России - Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

Полномочия по осуществлению контроля и надзора за обеспечением транспортной безопасности в Российской Федерации Ространснадзор начал осуществлять с 2009 года, в соответствии с системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору - Федеральным законом № 294, 2008 года "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" [15]. Более того, в пункте 2 статьи 2 ФЗ-294, 2008 года указывается о том, что порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом РФ или Правительством РФ в случае, если указанный порядок не установлен федеральным законом.

Государство, безусловно, может влиять на безопасность транспортной деятельности только посредством соответствующих требований и организации государственного надзора за их соблюдением [16].

Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы [17] предусмотрено дальнейшее совершенствование всей системы государственного контроля и надзора. В ней указывается, что необходимо детализировать законодательство Российской Федерации о порядке осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в части установления перечня всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах, в соответствии с которым такие виды государственного (муниципального) контроля и надзора осуществляются. Для каждого вида государственного контроля (надзора) должны быть разработаны и утверждены положения об осуществлении соответствующего вида контроля и надзора.

Это в полной мере касается также осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности. Несмотря на принятие в 2007 году общего основного нормативно-правового акта – ФЗ-16 «О транспортной безопасности», детализация обеспечения транспортной безопасности по видам транспорта (морской, авиационной и др.) закреплена во многих подзаконных актах и международных договорах Российской Федерации [18, 19].

Библиографические ссылки

1. *Административная реформа в России*. Научно-практическое пособие. Под редакцией С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой [Электронный ресурс]. – Режим доступа: diplomforum.ru

2. *Постановление Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1990 года №378 «Вопросы Министерства транспорта РСФСР»*. Справочная правовая система Консультант-Плюс.



3. *Постановление* Совета Министров РСФСР от 28 марта 1991 года №179 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта РСФСР». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
4. *Постановление* Совета Министров РСФСР от 26 ноября 1991 года №20 «Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РСФСР». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
5. *Распоряжение* Правительства Российской Федерации от 26 мая 1992 года №947-р «О главном транспортном инспекторе Российской Федерации». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
6. *Постановление* Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 18 мая 1993 года №457 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
7. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года №515 «Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
8. *Указ* Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".
9. *Указ* Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти".
10. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года №398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
11. *Федеральный закон* от 9 февраля 2007 года №16-ФЗ «О транспортной безопасности». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
12. *Постановление* Правительства РФ от 22 апреля 2009 года за №354 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства РФ по вопросам транспортной безопасности». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
13. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 9 июня 2010 г. N 409 «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
14. *Федеральный закон* Российской Федерации от 30.12. 2001 года №196 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».
15. *Федеральный закон* Российской Федерации от 26.12.2008 года №294 "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Справочная правовая система КонсультантПлюс.
16. *Пугачев И.Н., Куликов Ю.И.* Системное регулирование транспортной деятельности в России. // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2008. - №1(8).
17. *Распоряжение* Правительства РФ от 10 июня 2011 г. N 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
18. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 2000 года №324 «Об утверждении Положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания». Справочная правовая система КонсультантПлюс.
19. *Приказ* Минтранса РФ от 28 ноября 2005 г. N 142 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Требования авиационной безопасности к аэропортам". Справочная правовая система КонсультантПлюс.

