

УДК 342.951
ББК 67.401.041
DOI 10.24412/2073-3313-2021-4-196-200

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ

Антон Анатольевич ФРОЛОВ, аспирант
кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя (заместитель начальника
Линейного управления МВД России
в аэропорту Домодедово)
oooshit@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Научный руководитель: С.Н. Бочаров, кандидат юридических наук, профессор

Рецензент: Г.Н. Василенко, кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы, связанные с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности в свете проводимой модернизации государственной регуляторной политики и формирования новой структуры законодательства о государственном контроле (надзоре). Проводится сравнительный анализ положений действующей модели правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в данной области и предусмотренной законодательными новеллами, вступающими в силу с 1 июля 2021 г.

Автор анализирует особенности проведения мероприятий по контролю (надзору), контрольных (надзорных) действий, применения риск-ориентированного подхода к организации контроля (надзора) и проведения профилактических мероприятий. По мнению автора, круг субъектов государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности не ограничивается Ространснадзором, а включает также МВД России и ФСБ России.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), риск, воздушный транспорт, транспортная безопасность, проверка, предписание, профилактика.

Annotation. The article examines the problems associated with the organization and implementation of state control (oversight) in the field of transport security in the light of the ongoing modernization of the state regulatory policy and the formation of a new structure of legislation on state control (oversight). The author analyzes the specifics of monitoring (surveillance), control (supervisory) actions, applying a risk-oriented approach to monitoring (surveillance) and conducting preventive measures. According to the author, the range of subjects of state control (oversight) in the field of transport security is not limited to Rostransnadzor, but also includes the Russian Interior Ministry and the FSB of Russia.

Keywords: state control (surveillance), risk, air transport, transport security, inspection, prescription, prevention.

На современном этапе развития транспортного комплекса и обеспечения транспортной безопасности особое значение приобретает законность как «определенный ре-

жим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других

правовых актов»¹. В ряду средств обеспечения законности прочное место занимает государственный контроль и надзор².

За годы существования Российской Федерации в законодательстве сформировалась довольно сложная структура нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. В основе ее лежит Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ)³.

Данный Федеральный закон вводит терминологический аппарат, устанавливает принципы, определяет полномочия органов государственной власти и управления, устанавливает статусы субъектов контрольно-надзорных правоотношений, административные процедуры планирования и проведения контрольно-надзорных мероприятий. В процессе обновления Федерального закона № 294-ФЗ в нем появились положения, требующие применения проверочных листов⁴, перехода к риск-ориентированному регулированию, проведения профилактических мероприятий и многие другие существенные для защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей положения.

Однако Федеральный закон № 294-ФЗ не является универсальным. Его действие не распространяется на довольно широкий круг видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля полностью или частично.

Так, ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ предусмотрено, что в отношении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности особенности установления вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры могут устанавливаться другим федеральным законом.

Таким законодательным актом является Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (далее — Федеральный закон № 16-ФЗ)⁵, в статье 11.1 которого изложены указанные особенности:

- основания для проведения внеплановой проверки, в том числе в случае совершения акта незаконного вмешательства, повлекшего за собой причинение вреда;

- возможность проведения внеплановой выездной проверки в случае совершения акта незаконного вмешательства, повлекшего причинение вреда, без согласования, но с незамедлительным извещением органов прокуратуры;
- недопустимость предварительного уведомления о проведении внеплановой выездной проверки;
- особенности проведения проверок с использованием тест-предметов и тест-объектов во взаимодействии с ФСБ России или МВД России⁶.

Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает, что порядок организации и осуществления конкретного вида федерального государственного контроля (надзора) устанавливается утверждаемым Правительством Российской Федерации положением⁷, а сроки и последовательность административных процедур — административным регламентом⁸.

С 1 июля 2021 г. вступает в силу Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ⁹, создающий новую структуру нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Некоторые авторы отмечают кардинальную смену целеполагания в организации контрольно-надзорной деятельности, переключение внимания на профилактику нарушений обязательных требований¹⁰.

Прежде всего, рассматриваемый нами вид государственного контроля — Федеральный государственный надзор в области транспортной безопасности не будет выделяться из предмета регулирования Федерального закона № 248-ФЗ, т.е. при его организации и осуществлении необходимо будет руководствоваться общими правилами.

Кроме того, новая структура нормативного правового регулирования помимо Федерального закона № 248-ФЗ будет включать федеральный закон о виде государственного контроля (надзора) и положение о виде государственного контроля (надзора). Утверждение административного регламента не предусмотрено.

Федеральным законом о виде контроля должен быть определен предмет контроля (надзора), могут быть установлены особенности применения системы оценки и управления рисками и особенности проведения плановых конт-

рольных (надзорных) мероприятий, дополнительные права и обязанности контролируемых лиц, возможность рассмотрения в качестве доказательств материалов фотосъемки, аудио- и видеозаписи, информационных баз, банков данных, носителей информации и т.д.

Основной объем конкретных положений о порядке осуществления конкретного вида государственного контроля (надзора) должен содержаться в соответствующем положении. В частности, положением должны быть определены контрольные (надзорные) органы, перечень профилактических мероприятий, виды и периодичность проведения плановых мероприятий для каждой категории риска и т.д.

В целях приведения законодательства о транспортной безопасности в соответствие с новым Положением Минэкономразвития России разработало проект федерального закона № 1051647-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», находящийся на рассмотрении в Государственной Думе ФС РФ (далее — Закон-спутник)¹¹.

Статьей 65 Закона-спутника вносятся изменения в Федеральный закон № 16-ФЗ, который в новой структуре будет играть роль федерального закона о виде государственного контроля (надзора).

В соответствии с новой редакцией ст. 11.1 Федерального закона № 16-ФЗ предметом государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности будет соблюдение субъектами транспортной безопасности, перевозчиками, подразделениями транспортной безопасности и другими ответственными лицами (застройщиками объектов транспортной инфраструктуры, учебными центрами, специализированными организациями, органами аттестации) обязательных требований в области транспортной и авиационной безопасности, установленных законодательством Российской Федерации.

Никаких дополнительных положений в Федеральный закон № 16-ФЗ вносить не предполагается. Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности, утвержденное постановлением Правительства № 880, продолжает действовать в редакции 2018 г. Данное обстоятельство вызывает ряд вопросов.

Во-первых, предусмотренные Федеральным законом № 248-ФЗ меры стимулирования добровольного соблюдения обязательных требований должны быть указаны в федеральном законе о виде контроля. И их отсутствие в законопроекте указывает на отсутствие заинтересованности в таком стимулировании со стороны контрольно-надзорного органа и со стороны Минтранса России как уполномоченного в области транспортной безопасности федерального органа исполнительной власти.

Во-вторых, отсутствие указания на возможность рассмотрения в качестве доказательств материалов видеозаписи, информационных баз, по нашему мнению, не соответствует техническому уровню деятельности подразделений транспортной безопасности, активно использующих специальные технические средства.

В соответствии с данным Положением единственным органом государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности является Ространснадзор, который ведет перечень объектов (которые в Положении названы субъектами надзора), определяет категории риска для них, планирует и проводит мероприятия по контролю (надзору).

Положением предусмотрена возможность проведения плановых и внеплановых проверок, в том числе с использованием тест-предметов (предметов, имитирующих оружие, взрывчатые вещества и т.д.) и тест-объектов (лиц, имитирующих нарушителей); осуществления систематического наблюдения, проведения анализа и прогнозирования; проведения плановых (рейдовых) осмотров и обследований (для водного, автомобильного и железнодорожного транспорта). При проведении плановых выездных проверок обязательно использование проверочных листов (списков контрольных вопросов).

В отличие от многих других видов государственного контроля (надзора) инспектор Ространснадзора¹² участвует в проведении расследований происшествий (инцидентов), связанных с нарушением требований в области обеспечения транспортной безопасности. Интересно, что Положение при этом указывает на установленный законодательством порядок. Однако в открытом доступе отсутствует нормативный правовой акт, устанавливающий порядок проведения таких расследований¹³, что не дает нам оснований рассматривать расследования как элемент государственного контроля (надзора). Как правило, вопросы, связанные с проведением та-

ких расследований, рассматриваются с позиций уголовного процесса и криминалистики¹⁴, что не мешает относить расследование к позитивным юридическим процессам¹⁵.

В то же время инспектор Ространснадзора уполномочен возбуждать дела об административных правонарушениях. Как отмечается в литературе, данное полномочие воспринимается как норма, хотя рассмотрение дела об административном правонарушении и назначение наказания имеют иной характер¹⁶.

По нашему мнению, учитывая жизненные реалии, наделение инспектора полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях вполне обосновано. При этом можно согласиться с тем, что рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 11.15.1 и ч. 1 ст. 11.15.2 КоАП РФ должностными лицами Ространснадзора создает конфликт интересов, отвлекая внимание инспектора от возможно более серьезных нарушений.

Кроме того, необходимо учитывать, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ (правда, исключительно в отношении граждан), вправе рассматривать также сотрудники органов внутренних дел. Данное положение КоАП РФ предполагает, что сотрудники органов внутренних дел имеют возможность выявлять события административных правонарушений при том, что они не являются субъектами государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

В связи с этим также представляется необходимым отметить, что в мероприятиях по контролю (надзору) в области транспортной безопасности, при проведении которых используются тест-предметы и тест-объекты, участвуют сотрудники ФСБ России и МВД России. Это дает нам основания утверждать, что в действительности круг субъектов данного вида государственного контроля (надзора) не ограничен лишь Ространснадзором.

По нашему мнению, здесь проявляется фундаментальное противоречие всего законодательства о транспортной безопасности:

с одной стороны, обеспечение транспортной безопасности — задача владельцев объектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков, а уполномоченными органами являются Минтранс России, Ространснадзор, Росавиация (и

другие агентства, подведомственные Минтрансу России по видам транспорта);

с другой стороны, угрозы транспортной безопасности в значительной мере связаны с терроризмом, противодействие которому является задачей органов безопасности, независимо от того, в какой сфере эти угрозы кроются.

Совместное участие в проведении мероприятий по контролю (надзору) сотрудников трех федеральных органов исполнительной власти нельзя признать нерезонным, однако возложение координационных полномочий на Минтранс России вызывает сомнения.

Мы считаем, что противодействие терроризму на объектах транспорта не свойственно характеру Ространснадзора. Это предмет органов безопасности. Они и должны наряду с органами внутренних дел осуществлять координацию действий всех субъектов обеспечения транспортной безопасности, не скрываясь за спинами Минтранса России и Ространснадзора.

¹ Законность в Российской Федерации. М.: Спарк, 1998. С. 3.

² Зырянов С.М. Административный надзор федеральных органов исполнительной власти: Монография / МВД России. М., 2004. С. 6.

³ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁴ Зырянов С.М., Калмыкова А.В. О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 22—27.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

⁶ Приказ Минтранса России от 25.09.2014 г. № 269 «Об утверждении Порядка проверки субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков, застройщиков объектов транспортной инфраструктуры с использованием тест-предметов и тест-объектов органами государственного контроля (надзора) во взаимодействии с уполномоченными представителями органов федеральной службы безопасности и (или) органов внутренних дел Российской Федерации или уполномоченных подразделений указанных органов» // СПС «Консультант Плюс»

⁷ Постановление Правительства РФ от 04.10.2013 г. № 880 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности» // СЗ РФ. 2013. № 41. Ст. 5193.

⁸ Приказ Минтранса России от 13.12.2011 г № 313 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта проведения проверок за обеспечением транспортной безопасности» // СПС «Консультант Плюс»

⁹ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

¹⁰ Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Профилактическая функция органов государственного контроля (надзора) и ее эффективность // Вопросы гос. и муниципального управления. 2019. № 3. С. 32.

ДИССЕРТАЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

¹¹ <https://regulation.gov.ru/projects#nra=106363> (Дата обращения: 26.02.2021)

¹² См., напр.: *Зырянов С.М.* Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал рос. права. 2009. № 2 (146). С. 17а–26;

Зырянов С.М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал рос. права. 2019. № 9. С. 100–110.

¹³ Постановлением Правительства РФ от 18.06.1998 г. № 609 «Об утверждении Правил расследования авиационных происшествий» установлен порядок проведения расследований, но он относится ко всем авиационным происшествиям и инцидентам с гражданскими воздушными судами, вне связи с нарушением требований о транспортной безопасности.

¹⁴ См., напр.: *Ильин Н.Н.* Возможности и условия международного сотрудничества следственных органов по использованию специальных знаний в сфере транспорта при расследовании преступлений // Междунар. уголовное право и междунар. юстиция. 2020. № 6. С. 16–19;

Ильин Н.Н. Проблемные вопросы назначения и использования результатов транспортно-технических судебных экспертиз при расследовании преступлений, совершенных на объектах транспорта // Рос. следователь. 2020. № 5. С. 12–16;

Юрьев С.С. Расследование авиапроисшествий в аспекте взаимосвязи уголовно-процессуального и воздушного законодательства // Транспортное право. 2016. № 2. С. 20–23; и др.

¹⁵ *Дудышкин Б.Н.* Производство служебного расследования по установлению причин транспортных происшествий: правовая природа, понятие, проблемы // Журнал рос. права. 2007. № 8. С. 35.

¹⁶ *Зырянов С.М.* Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного ... С. 103.

нятие, проблемы // Журнал рос. права. 2007. № 8. С. 34–88.

2. *Зырянов С.М.* Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал рос. права. 2019. № 9. С. 100–110.

3. *Зырянов С.М.* Административный надзор федеральных органов исполнительной власти: Монография / МВД России. М., 2004. 177 с.

4. *Зырянов С.М.* Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал рос. права. 2009. № 2 (146). С. 17а–26.

5. *Зырянов С.М., Калмыкова А.В.* О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 22–27.

6. *Зырянов С.М., Калмыкова А.В.* Профилактическая функция органов государственного контроля (надзора) и ее эффективность // Вопросы гос. и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31–66.

7. *Ильин Н.Н.* Возможности и условия международного сотрудничества следственных органов по использованию специальных знаний в сфере транспорта при расследовании преступлений // Междунар. уголовное право и междунар. юстиция. 2020. № 6. С. 16–19.

8. *Ильин Н.Н.* Проблемные вопросы назначения и использования результатов транспортно-технических судебных экспертиз при расследовании преступлений, совершенных на объектах транспорта // Рос. следователь. 2020. № 5. С. 12–16.

9. *Юрьев С.С.* Расследование авиапроисшествий в аспекте взаимосвязи уголовно-процессуального и воздушного законодательства // Транспортное право. 2016. № 2. С. 20–23.

Библиографический список

1. *Дудышкин Б.Н.* Производство служебного расследования по установлению причин транспортных происшествий: правовая природа, по-