КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА И ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА НА ТЕРРИТОРИИ

Васильева Е. И.

кандидат социологических наук, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 523, elena.vasilyeva@uapa.ru

Бобченко В. Э.

магистрант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 523, elena.vasilyeva@uapa.ru

УДК 351.81
ББК 67.401.113

Цель. Определение путей оптимизации осуществления контрольно-надзорной функции Госавтодорнадзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Методология и методы. Проанализированы показатели контрольно-надзорной деятельности Уральского управления государственного автодорожного надзора. В качестве методологической базы использовался деятельностный подход. Деятельностный подход позволил рассмотреть процесс и результаты осуществления контрольно-надзорных функций Уральским управлением государственного автодорожного надзора.

Результаты. На основе анализа были выявлены проблемы осуществления контрольно-надзорных функций УГАДН, которые можно сгруппировать следующим образом: проблемы, вызванные недостаточным (некачественным) нормативно-правовым регулированием (регулирование не соответствует современным требованиям, в том числе возможности его исполнения и контроля); проблемы, вызванные отсутствием нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере транспорта; проблемы, связанные с осуществлением государственного контроля (надзора). Для решения указанных проблем в статье предлагается система мер по оптимизации контрольно-надзорной функции Госавтодорнадзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Научная новизна. Научная новизна состоит в определении путей оптимизации контрольно-надзорной функции Госавтодорнадзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, дорожное хозяйство, контрольно-надзорная деятельность, оптимизация.

MONITORING ACTIVITY IN THE SPHERE OF MOTOR-SERVICE AND ROAD FACILITIES ON A TERRITORY

Vasilyeva E. I.

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor of the Regional and Municipal Management of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 523, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990, Russia, elena.vasilyeva@uapa.ru

Bobchenko V. E.

Master the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 523, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990, Russia, elena.vasilyeva@uapa.ru

© Васильева Е. И., Бобченко В. Э., 2015

Purpose. Determination of optimization ways for realization of monitoring functions of the Federal State Motor-Service and Highway Authority in the sphere of motor service.

Methodology and methods. The authors analyzed the indices of monitoring activity of the Ural Authority of the State Highway Monitoring. As a methodological base, the authors used an activity approach. The activity approach allowed the Ural Authority of the State Highway Monitoring to consider the process and results of monitoring functions realization.

Results. Using the analysis the authors identified the problems of monitoring functions realization of the Ural Authority of the State Highway Monitoring, which can be grouped in the following way: problems caused by insufficient (non-qualitative) legal and regulatory functions (regulation doesn't correspond with modern requirements, in particular its ability for its execution and control); problems caused by lack of legal and regulatory functions and realization of the state control (inspection) in the sphere of transport domain; problems connected with realization of the state control (inspection). To solve the above-mentioned problems in the article the authors propose a system of measures for optimization of a monitoring function of the Federal State Motor-Service and Highway Authority in the sphere of motor service.

Scientific novelty. The authors determine the way for optimization of a monitoring function of the Federal State Motor-Service and Highway Authority in the sphere of motor service.

Key words: motor transport, road facilities, monitoring activity, optimization.

На современном этапе развития к числу приоритетных задач государства следует отнести охрану прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, обеспечение правопорядка, социального мира, бесконфликтного сосуществования в нем различных социальных групп, слоев, классов и иных общностей, обеспечение функционирования механизма государственной власти, защиту различных форм собственности, свободу экономической деятельности. Эффективное государственное управление невозможно без контроля, являющегося функцией управленческой деятельности и выступающего в качестве барьера, препятствующего нарушению действующего законодательства и «направляющего весь процесс исполнения законов к установленным идеальным требованиям» [1, с. 10].

Характеризуя контрольно-надзорную функцию, в качестве самостоятельной функции государства стоит отметить, что данной точки зрения придерживаются не все авторы. В частности некоторыми учеными высказывается следующее мнение: «контроль (надзор) – это не особая функция государства», так как «он осуществляется в тех или иных формах и в различном объеме при реализации всех функций государства» [2, с. 8]. Однако с данной точкой зрения нельзя согласиться, т. к. существуют ряд независимых органов, не входящих ни в одну ветвей власти, но осуществляющих контроль и надзор.

Рассмотрим более подробно сущность термина «функция». Понятие «функция» (functio) в переводе с латинского языка обозначает совершение, исполнение, отношение двух (группы) объектов. Функция также определяется как «круг деятельности, назначение, роль» [3, с. 284]; «специфическая работа органа и вообще деятельность» [4, с. 306]. В. А. Затонский характеризует государственные функции как «обязательные, определяющие направления внутренней и внешней деятельности, которые государство непременно должно осуществлять, обусловленные его сущностью и социальным назначением, а также необходимостью осуществления действий, направленных на преимущественную реализацию как общесоциальных, так и конкретных классовых, иных групповых, национальных, религиозных и других интересов на данном этапе либо на всем протяжении развития общества» [5, С. 14]. Д. А. Хван отмечает, что «функция государства есть категория правовой теории государства, определяющая характер связи цели деятельности политической организации общества с государственническим способом ее достижения» [6, с. 44].

Анализ приведенных выше и иных определений функций государства позволяет выявить ряд сущностных признаков функций государства. Совокупность этих признаков позволяет утверждать, что речь действительно идет о тех или иных функциях государства, и выделять данные функции в качестве самостоятельных. Среди данных признаков:

- характеристика функций государства как предметной деятельности государства, имеющей определенную направленность:
- направленность функций государства на достижение целей и выполнение задач, которые стоят перед государством на конкретном историческом этапе его развития;
- особые формы реализации функций государства (правовые и организационные), обусловленные применением специфических методов управления, в том числе властно-принудительных.

Контрольно-надзорная функция обладает целым рядом признаков общегосударственных функций:

- контрольно-надзорная функция, выступая как направление деятельности государства, обусловлена

объективно необходимыми и социально желаемыми целями и задачами;

• ее содержанием, предметом является фактическая деятельность государства по установлению и сдерживанию отклонений о нормативно-закрепленных требований;

• данная функция осуществляется в рамках определенного правового процесса.

Однако, обладая определенными родовыми признаками, присущими любой функции государства, она все же рассматривается как особая функция государства, выражающаяся в деятельности государственных органов, направленной на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе, на установление нарушений и отклонений от нормативных предписаний, а также выдвижение требований об устранении выявленных нарушений в целях охраны прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, обеспечения режима законности [7, с. 12].

Специфическими чертами контрольно-надзорной функции являются:

1) осуществление данной функции в отношении подчиненных органов, физических и юридических лиц;

2) возможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого субъекта;

3) осуществление оценки деятельности контролируемого субъекта с точки зрения законности и целесообразности;

4) нормативно закрепленная возможность субъектов контроля непосредственного привлечения к ответственности правонарушителей.

Исходя из всего вышеизложенного, контрольно-надзорную функцию можно определить как направление деятельности государства по установлению фактического выполнения юридических норм и сдерживанию выявленных отклонений. Контрольно-надзорная функция предполагает осуществление квалифицированного, профессионального наблюдения за тем, чтобы фактическая деятельность контролируемых субъектов строго соответствовала предписаниям, содержащимся в законе, и в максимальной степени обеспечивала охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан [8, с. 33].

Несмотря на то, что в рамках федеральной системы исполнительных органов государственной власти четко разграничена компетенция исполнительных органов власти, ряд проблем в определении термина «контрольно-надзорная функция» применительно к деятельности исполнительных органов государственной власти, вызывает определенные сложности в правоприменительной практике, в том числе при реализации данных функций. Так, фактически на сегодняшний день нормативно закреплено 2 различных понимания функций по контролю и надзору – в Указе Президента Российской Федерации [9, п. 2] и Федеральном законе № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Соотнесение данных определений позволяет сделать вывод, что в Указе Президента Российской Федерации контрольно-надзорные функции характеризуются шире, чем в комплексном Федеральном законе. Исходя из этого, можно сделать вывод, что в данном случае существует противоречие между актом нижестоящего и вышестоящего уровня, а также смещение различных по своему содержанию направлений деятельности.

Помимо рассмотренных выше проблем при определении контрольно-надзорных функций исполнительных органов государственной власти в литературе и правоприменительной практике существует точка зрения, согласно которой контрольно-надзорная функция, не может рассматриваться как единая функция органов государственной власти. В рамках их деятельности необходимо отдельно рассматривать контрольную и надзорную функцию. При этом юридической науке известны три основные точки зрения на соотношение данных категорий. В частности, надзор рассматривается как самостоятельная, равная контролю функция, контроль входит в надзор, и надзор входит в контроль.

Анализ различных точек зрения по вопросу соотношения контроля и надзора [10, с. 32; 11, с. 96], а также нормативных актов позволяет сделать вывод о том, определение содержания категорий «контроль» и надзор» можно осуществить, только рассмотрев содержание каждого из этих терминов.

Если говорить о контроле как о самостоятельном виде деятельности, то различные авторы рассматривают контроль либо как функцию государственного управления [12, с. 30–33], либо как специфическую деятельность государственных органов [13], либо как механизм обеспечения законности и дисциплины [14]. Однако, на наш взгляд, более точным определением термина «контроль» является понимание его как функции, состоящей в выявлении отклонений фактических параметров деятельности от нормативно закрепленных. В целом определить контроль, можно как определенную систему действий, включающую наблюдение, проверку протекающих процессов, по выявлению фактического положения дел и сравнению результатов с нормами, стандартами и т. д., устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия.

В свою очередь, надзор чаще всего рассматривается как организационно-правовой способ, по

обеспечению законности и государственной дисциплины в сфере правового регулирования. Он характеризуется как особая специфическая форма деятельности соответствующих государственных органов, также направленная на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за деятельностью субъектов управленческих, административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий нормам действующего законодательства [15]. Таким образом, при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного субъекта не допускается [16].

На законодательном уровне аналогичная дифференциация контроля и надзора не проводится. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что законодатель не прислушивается к мнениям ученых-юристов, и не использует их теоретические конструкции. Так, например, Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ определяет понятия контроль и надзор, как синонимичные, аналогичная позиция содержится в Федеральном законе от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и иных нормативных правовых актах.

В связи с этим рассуждения о соотношении и содержании контроля и надзора в рамках рассмотрения единой функции органов государственной власти не продуктивны в практическом отношении, поскольку нарушают целостность данного института. Исходя из этого, по нашему мнению, целесообразно не различать контроль и надзор, а рассматривать их во взаимосвязи применительно к функциям органов государственной власти. При этом, *под контрольно-надзорной функцией государства, на наш взгляд, следует понимать, направление деятельности государства по установлению фактического исполнения установленных юридических норм и устранению выявленных отклонений.*

Уральское Управление государственного автодорожного надзора является территориальным органом регионального уровня федерального органа исполнительной власти – Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющим функции по контролю и надзору в области автомобильного транспорта, городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения) и дорожного хозяйства на территории Свердловской области.

Основные функции Управления определены Положением [16] и включают в себя разрешительные, контрольные и надзорные функции в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, а также другие функции, возложенные на него законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации.

В сфере автомобильного транспорта Межрегиональное управление осуществляет следующие основные полномочия:

- государственный контроль за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность автомобильного транспорта, городского наземного электрического транспорта;
- лицензирование перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);
- контроль и надзор за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий;
- контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации о порядке осуществления международных перевозок (транспортный контроль);
- прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов перевозочной деятельности;
- принимает соответствующие решения и выдает лицензии, удостоверения допуска российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок;
- выдает специальные разрешения на движение по автодорогам автотранспорта, перевозящего опасные грузы;
- принимает экзамены и выдает свидетельства о подготовке водителей, перевозящих опасные грузы;
- контроль за выполнением требований Положения о порядке аттестации исполнительных руководителей и специалистов, ответственных за обеспечение безопасности движения, организация и проведение такой аттестации.

В сфере дорожного хозяйства Управление осуществляет следующие основные полномочия:

- государственный контроль за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в области дорожного хозяйства, за сохранностью автодорог федерального значения;
- весовой контроль автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки, в пунктах весового контроля (на федеральных автодорогах).
- управление осуществляет в пределах своих полномочий ведение административного делопроизводства, администрирование доходов бюджетной системы, закупки для нужд Управления, ведет реестры



Рис. 1. **Организационная структура Уральского Управления государственного автодорожного надзора**

лицензий, уведомлений, осуществляет оперативное управление федеральным имуществом, другие вспомогательные функции.

Организационная структура Управления представлена на рисунке 1.

Рассмотрим подробнее результаты реализации контрольно-надзорных функций Управления.

Анализируя аварийность на автотранспорте поднадзорных хозяйствующих субъектов, следует отметить, что количество дорожно-транспортных происшествий (далее ДТП) за 1 полугодие 2014 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (далее АППГ) в целом по округу уменьшилось на 5% (6 ДТП), в том числе в Курганской области на 40% (на 4 ДТП), в Тюменской области, ХМАО и ЯНАО на 9% (на 6 ДТП).

Увеличилось количество ДТП в Свердловской области на 8% (3 ДТП) и в Челябинской области на 6% (на 1 ДТП).

Погибших в ДТП в целом по УрФО уменьшилось на 4 чел. Один погибший в Курганской области и в Челябинской области.

Уменьшилось количество раненых по УрФО на 35% (103 чел.), в том числе в Курганской области на 5 чел., в Тюменской области, ХМАО и ЯНАО на 18 чел. и в Свердловской области на 80 чел.

В Челябинской области количество раненых на уровне АППГ.

Сведения о ДТП, которые произошли по вине водителей лицензионного пассажирского автотранспорта за 1 полугодие 2013–2014 гг. и количество пострадавших ДТП по Уральскому федеральному округу приведены в таблице 1.

Основными видами происшествий являются: падение пассажиров – 71 (56%), столкновения – 28 (22%) и наезды на пешеходов – 11 (9%).

В связи с тем, что такой вид ДТП, как падение пассажира, составляет 56% всех совершенных ДТП,

Таблица 1. **ДТП, которые произошли по вине водителей лицензионного пассажирского автотранспорта за I полугодие 2013–2014 гг. и количество пострадавших ДТП по Уральскому федеральному округу**

Субъекты	**ДТП**			**Погибло**			**Ранено**		
	2014	**2013**	**%**	**2014**	**2013**	**%**	**2014**	**2013**	**%**
Курганская	6	10	–40	1	0	–	5	10	–50
Тюменская, ХМАО и ЯНАО	64	70	–9	0	5	–	86	104	–17
Челябинская	17	16	6	1	0	–	35	35	0
Свердловская	40	37	8	0	1	–	69	149	–54
Уральский Федеральный округ	**127**	**133**	**–5**	**2**	**6**	**–67**	**195**	**298**	**–35**

Таблица 2. **Классификация ДТП, совершенных по вине водителей – владельцев лицензий**

Наименование управления	Количество ДТП (единиц)							
	всего	в т.ч. по виду:						
		столкновение	опрокидывание	наезд на:			Падение пассажира	Прочие происшествия
				препятствие	стоящее ТС	пешехода		
по Курганской области	6	1	0	0	0	1	4	0
по Тюменской области, ХМАО–Югре и ЯНАО	64	9	1	1	3	4	46	0
по Челябинской области	17	7	1	1	2	4	0	2
Уральское	40	11	0	1	3	2	21	2
Итого по УрФО	**127**	**28**	**2**	**3**	**8**	**11**	**71**	**4**
% к общему числу ДТП		**22**	**2**	**2**	**6**	**9**	**56**	**3**

Уральским Управлением предлагается более детально подходить к разбору каждого конкретного случая данного вида ДТП, с целью точного установления виновности именно водителя автобуса. Зачастую, при предварительном разборе ДТП не учитываются многие факторы способствовавшие падению пассажира, и изначально ставится вина водителя автобуса, которая впоследствии снимается органами дознания, однако во все отчеты попадает именно вина водителя автобуса. Снижение количества данного вида ДТП возможно лишь при постоянном взаимодействии должностных лиц предприятий, ответственных за обеспечение БДД с органами ГИБДД, регистрирующими факты ДТП.

Падения пассажиров в автобусе произошли из-за нарушений правил перевозки пассажиров – 40 (31%) и несоответствия скорости конкретным условиям – 27 (21%).

Неправильный выбор дистанции, несоблюдение очередности проезда, несоответствие скорости конкретным условиям движения и нарушения требований сигналов светофора привели к столкновениям.

Нарушения правил проезда пешеходных переходов и требований сигналов светофора привели к наездам на пешеходов.

Одной из причин роста аварийности на пассажирском транспорте по-прежнему является отсутствие рациональной схемы маршрутной сети в крупных городах Уральского федерального округа, что приводит к наложению маршрутов движения различных видов транспорта на улицах с более интенсивным движением и необоснованному росту автобусов малой вместимости. Это, с одной стороны, способствует нездоровой конкуренции, выражающейся в попытках перехватить пассажиров и приводящей к росту нарушений ПДД, и созданию аварийных ситуаций. С другой стороны – загружает улицы, увеличивает интенсивность движения, что требует от водителей особого мастерства, умения действовать в постоянно меняющейся ситуации, которых у многих водителей не хватает.

Другая часть нарушений является следствием низкой транспортной дисциплины, выражающейся в сознательном пренебрежении водителями Правилами дорожного движения. Пренебрегают Правилами дорожного движения в основном водители-гастарбайтеры, с водительскими документами, полученными в своей стране. По данным ГИБДД из числа дорожно-транспортных происшествий, совершенных по вине водителей автобусов в крупных городах, более 80% совершено именно водителями –гастарбайтерами. Эти люди приезжают в Россию только для того, чтобы заработать деньги.

Одним из факторов, влияющих на аварийность на пассажирском лицензируемом транспорте, является существующая система организации перевозок, позволяющая осуществлять перевозку пассажиров на арендованном транспорте. У перевозчика, эксплуатирующего «чужой» автомобиль, нет необходимости следить за его техническим состоянием (а значит, развивать производственную базу), подбирать надежного водителя и контролировать его. В результате владельцы транспортных средств пытаются заработать любыми средствами, а перевозчик не заинтересован в контроле их технического состояния. Перевозчика интересует только конечный результат. В организации транспортного обслуживания населения введено понятие «Оператор маршрута», который, получив паспорт маршрута, заключает договоры на совместное обслуживание маршрута с любым перевозчиком, который делится с ним прибылью.

Приведенный выше анализ ДТП свидетельствует о необходимости принятия Управлениями кардинальных мер, направленных на ужесточение требований к соискателям лицензий и лицензиатам по вопросам организации профилактической работы по предупреждению ДТП. В этой связи, при осуществлении мероприятий по проведению государственного контроля необходимо усилить внимание:

- к вопросам обеспечения надежности водителей, в первую очередь к организации и проведению стажировок, инструктажей, повышению профессиональных знаний путем ежегодного обучения водителей по программе обеспечения безопасности дорожного движения,
- проведению систематических занятий с водителями и ИТР с разбором причин и факторов дорожно-транспортных происшествий;
- соблюдению режима труда и отдыха водителей;
- неформальному проведению предрейсовых и послерейсовых медосмотров водителей;
- профессиональной подготовке исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением БДД, и их способность обеспечить профилактическую работу по предупреждению ДТП, и т. д.

Современный уровень аварийности на автомобильном транспорте, с продолжающимся наращиванием темпов и тяжести последствий от дорожно-транспортных происшествий, выдвинул эту проблему в разряд первоочередных государственных проблем. В этой связи к числу первоочередных задач государства по снижению ДТП, обозначенных в Транспортной стратегии Российской Федерации, относится совершенствование контрольно-надзорной деятельности в области повышения безопасности дорожного движения.

На территории Уральского федерального округа за 6 месяцев 2014 года ДТП *с особо тяжкими последствиями* по вине водителей лицензированного транспорта не зарегистрировано.

Таблица 3. **Анализ причин ДТП, совершенных по вине водителей автобусов владельцев лицензий в Уральском федеральном округе.**

Количество ДТП, всего, ед.	Нарушения правил дорожного движения														
	Управление ТС в состоянии опьянения	Превышение установленной скорости	Несоответствие скорости конкретным условиям	Выезд на полосу встречного движения	Несоблюдение очерёдности проезда	Неправильный выбор дистанции	Нарушение правил обгона	Нарушение правил перестроения	Нарушение требований сигналов светофора	Нарушение правил проезда перекрестков	Эксплуатация технически неисправного ТС	Нарушение требований дорожных знаков	Нарушение правил перевозки пассажиров	Нарушение проезда пешеходного перехода.	Другие нарушения
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
УГАДН по Курганской области															
15	0	0	8	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	4	0
МУГАДН по Тюменской области, ХМАО-Югре и ЯНАО															
120	1	1	19	1	14	7	0	0	0	0	1	0	43	9	24
УГАДН по Челябинской области															
44	0	1	7	1	3	9	4	0	3	0	0	0	1	7	8
Уральское Управление															
78	0	0	22	1	6	9	0	3	0	0	0	0	18	1	18
ИТОГО по УрФО															
257	**1**	**2**	**56**	**3**	**23**	**27**	**4**	**3**	**3**	**0**	**1**	**0**	**63**	**21**	**50**
% к общему числу нарушений	**0,4**	**0,8**	**21,8**	**1,2**	**8,9**	**11**	**1,6**	**1,2**	**1,2**	**0**	**0,4**	**0**	**25**	**8,2**	**20**

Рассмотрев характеристику деятельности УГАДН можно предложить пути оптимизации осуществления контрольно-надзорных функций. Под оптимизацией в самом общем виде понимается повышение интенсивности чего-либо в целях достижения высоких результатов.

В ходе исследования нами были выявлены проблемы осуществления контрольно-надзорных функций УГАДН, которые можно сгруппировать следующим образом:

1. Проблемы, вызванные отсутствием нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере транспорта

2. Проблемы, связанные с осуществлением государственного контроля (надзора).

Рассмотрим указанные проблемы подробнее и определим пути их решения.

1. Проблемы, вызванные отсутствием нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере транспорта

Основные направления в деле совершенствования законодательства в сфере государственного контроля (надзора):

- разработка, принятие Федерального закона о государственном контроле (надзоре) в сфере транспорта;
- разработка и принятие Федерального закона об осуществлении весового контроля на автомобильных дорогах в Российской Федерации;
- внесение изменений и дополнений в КоАП РФ в части введения административной ответственности за нарушения транспортного законодательства при осуществлении перевозочной деятельности, не подлежащей лицензированию
- внесение изменений в совместный приказ Минтранса и Минтруда РФ № 13/11 от 11.03.1994 г. – в Положение об аттестации исполнительных руководителей и специалистов по обеспечению БДД;
- принятие административного регламента по осуществлению государственного контроля (надзора) в сферах дорожного хозяйства;
- разработка и принятие нормативно-правового акта, устанавливающего основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при осуществлении перевозок пассажиров и грузов, в том числе опасных (взамен отмененных приказов Минтранса № 27 от 09.03.1995 г. и № 2 от 08.01.1997 г.);
- разработка и принятие законодательного (нормативно-правового) акта по защите государственного инспектора, членов его семьи от неправомерных действий, угроз, насилия в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- разработка и принятие нормативно-правового акта, устанавливающего единые требования к организации стажировки водителей автотранспортных средств;
- значительное количество проблемных вопросов возникает при проверках хозяйствующих субъектов, чья деятельность, согласно уставным документам, не связана с перевозкой пассажиров и грузов. При этом предприятия имеют на балансе (в оперативном управлении) автотранспорт, используемый для производственных нужд. Вместе с тем, действие приказа Минтранса РФ от 22.06.1998 г. № 75 «Квалификационные требования к специалистам юридических лиц и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим **перевозки пассажиров и грузов автомобильным транспортом**», распространяется на специалистов юридических лиц и ИП. Аналогичная ситуация и с реализацией Положения о порядке аттестации лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов предприятий транспорта, утвержденным совместным приказом Минтранса РФ и Минтруда ПРФ, от 11.03.1994 г. № 13/11. Вышеуказанное позволяет заявлять руководителям предприятий, организаций, что они не перевозят пассажиров и грузы (не оказывают услуги), действие этих документов на них не распространяется;
- имеются проблемные вопросы реализации приказа Минтранса РФ от 4 июля 2011 г. № 179 «Об утверждении Порядка выдачи специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозку опасных грузов», а именно в соблюдении сроков проверки полноты и достоверности указанных в заявлении сведений (3 рабочих дня) и оформления специального разрешения (1 рабочий день). В данном случае разработчиками правового акта не учтены фактические объемы работ в данном направлении, с учетом кадровых возможностей уполномоченного органа (Подача заявлений носит циклический массовый характер. В отдельные периоды поступает до 10–12 заявлений в день). Целесообразно увеличение указанных сроков на 10–12 дней. Значительный эффект даст и единая электронная система владельцев дорог.

С целью уменьшения бюрократических барьеров, сокращения сроков оформления спецразрешений на перевозку опасных грузов предлагаем утвердить перечень постоянных маршрутов перевозки опасных грузов по автомобильным дорогам федерального значения. Это позволит более оперативно оказывать государственную услугу перевозчикам опасных грузов (не ждать согласования от владельца дороги по 2–3 недели).

Также необходимо установить предельный срок согласования владельцем автодороги маршрута

перевозки опасных грузов (не более 3-х дней после получения заявки).

Кроме того, по нашему мнению, необходимо внести изменения в Федеральный закон Российской Федерации от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в части добавления следующих видов деятельности, на которые требуются лицензии:

- деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек по заказам;
- деятельность по регулярным перевозкам детей автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек.

Считаем, что данные виды деятельности в полном объеме соответствуют целям, задачам лицензирования отдельных видов деятельности и критериям определения лицензируемых видов деятельности установленным статьей 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

2. Проблемы, связанные с осуществлением государственного контроля (надзора).

По мнению автора, в связи с неудовлетворительной обстановкой с обеспечением безопасности перевозок пассажиров, в том числе детей, по заказам, осуществлением под видом заказных регулярных пассажирских перевозок, необходимо ввести лицензирование перевозок пассажиров по заказам, а также установить особенности государственного контроля в данной сфере перевозочной деятельности. При этом периодичность мероприятий по контролю по вышеуказанному виду перевозок должна быть установлена не реже одного раза в год.

С целью воздействия на хозяйствующие субъекты автомобильного транспорта, которые уходят от плановых проверок (к примеру, передав автотранспорт в аренду), целесообразно внести изменения в порядок формирования Плана проверок, дав возможность включения таких субъектов в План на следующий год, так как фактически проверка в отношении их не была проведена.

В целях повышения эффективности государственного контроля, повышения безопасности и качества транспортных услуг, принятия действенных мер воздействия к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям считаем целесообразным внести изменения в часть 5 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, дав полномочия органам контроля проводить без согласования с органами прокуратуры внеплановые выездные проверки по фактам причинения вреда жизни и здоровью граждан. Практика показала, что получить согласование, когда нет тяжелых последствий для здоровья пострадавших, затруднительно. Вместе с тем, проведение документарной проверки не всегда дает результат, так как к ней правонарушитель имеет возможность подготовиться (подработать документацию).

В целях повышения эффективности контроля (надзора) внести изменений в КоАП РФ, в части увеличения ответственности по ст. 19.4. неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль). В настоящее время административная отнесенность за неповиновение законному требованию должностного лица значительно ниже административной ответственности за нарушение обязательных требований законодательства, что провоцирует водителей отказываться выполнять законные требования об остановке и предъявлении для контроля документов и транспортных средств, при проведении транспортного контроля и проверки транспортных средств в процессе их эксплуатации. В качестве примера – штраф по ч. 1 ст. 19.4. от 500 р., по ст. 12.21.1. – от 2000 р. на водителя, от 15000 на должностных лиц, от 400000 на юридических лиц, а также влечет возмещение компенсации ущерба причиненного автодорогам.

В целях совершенствования процедур исполнения контрольных (надзорных) функций и их эффективности целесообразно наделение органов Ространснадзора правом остановки АТС и правом проверки документов. Данные полномочия позволят работать более эффективно и оперативно, исключат волокиту по согласованию и проведению совместных с ГИБДД мероприятий.

Также необходимо возобновить функцию по лицензирование грузового автотранспорта, т. к. данная функция позволяла держать хозяйствующие субъекты осуществляющие перевозки грузов в поле зрения, а соискателям создавала необходимость соблюдать ряд обязательных требований. На сегодняшний день тысячи владельцев грузового автотранспорта не соблюдают требования при организации безопасности дорожного движения, а в рамках возможности проведения плановых проверок охватывается незначительный процент, из них часть уходит от требований передачей ТС в аренду и обратно. Та же функция позволяла в дорожных условиях (ГИБДД) проверять наличие документа (лицензионная карточка) подразумевающего его получение с условием соблюдения обязательных требований, проверенных лицензирующим органом.

По нашему мнению, достигнут критический порог снижения административных барьеров в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность на транспорте. Автотранспорт (как и любой другой вид транспорта) – источник повышенной опасности. Требования, предъявляемые по обеспечению безопасной эксплуатации подвижного

состава, должны выполняться его владельцами постоянно, а не один раз в 3 года (при проверке).

Усиление контроля, особенно в сфере заказных перевозок пассажиров, необходимо, чтобы переломить негативную обстановку с состоянием аварийности при осуществлении данной перевозочной деятельности.

Литература:

1. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1994. № 4.
2. Чиркин В. Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 213 с.
3. Локшина С. М. Краткий словарь иностранных слов. М., 1971.
4. Словарь иностранных слов. М., 1949.
5. Затонский В. А. Эффективная государственность в личностно-правовом измерении: общетеоретическое исследование: автореф. дис. доктора юридических наук. Саратов, 2008.
6. Хван Д. А. Проблема определения и дифференциации функций государства // История государства и права. 2011. № 24.
7. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. … кандидата юридических наук. М., 2005
8. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.
9. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации» от 09 марта 2004 г. № 314-УП. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Конин Н. М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов: СГАП, 2001.
11. Овсянко Д. М. Административное право. М.: Юристъ, 1997.
12. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 30–33.
13. Акопов Л. В. Контроль в управлении государством: Дис. ... д-ра. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2006. 354 с.
14. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М. 2001. 297 с.
15. Гулягин А. Ю. Функциональный и компетенционный подходы при классификации органов административной юрисдикции // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 54–58.
16. Волчинская Е. К. и др. Административная реформа в России / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006. 352 с.
17. Об утверждении Положения об Уральском управлении государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта [электронный ресурс]: Приказ Ространснадзора от 1 февраля 2013 г. № АК-127фс. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Chirkin V. E. Controlling power // Gosudarstvo i pravo. 1994. № 4.
2. Chirkin V. E. Controlling power. M.: Yurist, 2008. 213 c.
3. Lokshina S. M. Abridged dictionary of foreign words. M., 1971.
4. Dictionary of foreign words. M., 1949.
5. Zatonskiy V. A. Efficient national identity in person-legal measurement: general research: Abstract of the Doctor's Thesis (Law). Saratov, 2008.
6. Khvan D. A. Problem of definition and differentiation of the state functions // Istoriya gosudarstva i prava. 2011. № 24.
7. Mashtakova E. A. Theoretical-legal issues of the state control in the Ruissian Federation: Abstract of the Candidate's Thesis (Law). M., 2005
8. Gorshenev V. M., Shakhov I. B. Control as a form of activity. M., 1987.
9. On the system and structure of federal bodies of executive power [e-resource]: The RF Presidential Order dated March 9, 2004 г. № 314-OP. The document was not published. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
10. Konin N. M. The Russian administrative law. General part: A course of lectures. Saratov: SGAP, 2001.
11. Ovsyanko D. M. Administrative law. M.: Yurist, 1997.
12. Tarasov A. M. State control: essence, content, modern state // Zhurnal rossiyskogo prava. 2001. № 1. P. 30–33.
13. Akopov L. V. Control in state management: Doctor's thesis (Law). Rostov-on-Don. 2006. 354 p.
14. Aluokhin A. P., Karmolitskiy A. A., Kozlov Yu. M. M. 2001. 297 p.
15. Gulyagin A. Yu. Functional and competence approaches in classifying power bodies of administrative jurisdiction // Rossiyskaya yustitsiya. 2012. № 5. P. 54–58.
16. Volchinskaya E. K. and others. Administrative reform in Russia / edited by S. E. Naryshkin, T. Ya. Khabriyeva. M.: KONTRAKT, INFRA-M, 2006. 352 p.
17. On approval of the Policy Statement on the Ural Authority of the State Highway Monitoring of the Federal service on monitoring in the sphere of motor transport [e-resource]: Order of the Rostransnadzor dated February 1, 2013 [e-resource]: Order Rostransnadzor dated February 1, 2013 № AK-127fs. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".