Проект



**Обзор**

**правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта**

Оглавление

[I. Общие положения 3](#_Toc481676688)

[II. Вопросы правоприменительной практики организации и проведения государственного контроля (надзора) 5](#_Toc481676689)

[1. Проблемы привлечения к административной ответственности по статье 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с необходимостью обеспечения участия привлекаемого лица в судебном заседании 5](#_Toc481676690)

[2. Отсутствие возможности административного воздействия в виде приостановления или аннулирования лицензии в случаях, когда Ространснадзор не является лицензирующим органом, в части Госавианадзора 7](#_Toc481676691)

[3. Проблемы квалификации административного правонарушения по статьям 19.5 и 19.7 КоАП РФ 8](#_Toc481676692)

[III. Вопросы правоприменительной практики соблюдения обязательных требований 10](#_Toc481676693)

[1. Проблемы привлечения диспетчеров за нарушение правил эшелонирования, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации», по части 2 статьи 11.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 10](#_Toc481676694)

[2. Практика применения территориальными органами Ространснадзора абзаца 2 части 2 статьи 88 Кодекса торгового мореплавания 11](#_Toc481676695)

[3. Вопросы контроля выполнения судовладельцами обязанности по страхованию заработной платы и других причитающихся членам экипажа судна сумм при отсутствии условий, порядка, минимальных размеров страховых сумм 12](#_Toc481676696)

[4. Критерии выбора принимаемых Ространснадзором мер при выявлении нарушений владельцем удостоверения допуска российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок требований законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации 13](#_Toc481676697)

# I. Общие положения

Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта подготовлен на основании Методических рекомендаций по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, утвержденных протоколом заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.09.2016 № 7.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 398 (далее – Положение о Ространснадзоре), Ространснадзор 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 (за исключением маломерных судов, используемых в некоммерческих целях), 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.

Контрольно-надзорная деятельность Ространснадзора осуществляется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, в первую очередь, в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Для реализации контрольно-надзорных функций приказами Министерства транспорта Российской Федерации утверждены соответствующие административные регламенты Ространснадзора.

В настоящее время под контролем Ространснадзора находится более 319 тысяч юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в транспортном комплексе Российской Федерации.

В 2016 году проведено 63 тысячи проверок хозяйствующих субъектов, что на 34% меньше, чем в 2015 году.

Несмотря на такое существенное снижение количества проверок, выявляемых нарушений не становится меньше. В 2016 году было выявлено 283 тысячи нарушений транспортного законодательства, что на 21% больше, чем в предыдущем году (234 тысячи).

В прошедшем году были выполнены все контрольные показатели работы Ространснадзора, утвержденные Министерством транспорта Российской Федерации.

По основным показателям деятельности, характеризующим результаты и качество работы, плановые значения перевыполнены. Так, например, показатель «соотношение количества устраненных нарушений, к общему количеству выявленных», выполнен с превышением на 15%.

Сумма наложенных штрафов составила почти 2,6 млрд. рублей.

Ниже приведены обобщенные результаты анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Ространснадзора по двум направлениям: правоприменительная практика организации и проведения государственного контроля (надзора) и правоприменительная практика соблюдения обязательных требований.

# II. Вопросы правоприменительной практики организации и проведения государственного контроля (надзора)

## 1. Проблемы привлечения к административной ответственности по статье 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с необходимостью обеспечения участия привлекаемого лица в судебном заседании

Частью 1 статьи 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный указанным кодексом.

В соответствии с частью 5 статьи 32.2 КоАП РФ, при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа по истечении срока, указанного в части 1 или 1.1 статьи 32.2 КоАП РФ, должностное лицо органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф.

В силу части 1 статьи 23.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренные частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, рассматривают судьи.

Санкция части 1 статьи 20.25 КоАП РФ предусматривает либо наложение административного штрафа, либо административный арест, либо обязательные работы. При этом согласно части 3 статьи 25.1 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущего административный арест или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Вместе с тем, должностные лица Ространснадзора и территориальных управлений Ространснадзора не наделены полномочиями по приводу, задержанию и доставлению лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ. В ряде случаев данное обстоятельство приводит к невозможности привлечения указанных лиц к административной ответственности, поскольку судьи возвращают протоколы и материалы дел об административных правонарушениях в территориальные управления Ространснадзора по причине не обеспечения присутствия в суде лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Так, в 2016 году по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ составлено:

- 297 протоколов об административных правонарушениях территориальными управлениями государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности Ространснадзора (далее – УГАН НОТБ Ространснадзора), из них возвращено судом по причине не обеспечения присутствия в суде лица, в отношении которого ведется производство по делу, – 17;

- 74 протокола об административных правонарушениях территориальными управлениями государственного морского и речного надзора Ространснадзора (далее – УГМРН Ространснадзора), из них возвращено судом по причине не обеспечения присутствия в суде лица, в отношении которого ведется производство по делу, – 2;

- 5444 протокола об административных правонарушениях территориальными управлениями государственного автомобильного и дорожного надзора Ространснадзора (далее – УГАДН Ространснадзора), из них возвращено судом по причине не обеспечения присутствия в суде лица, в отношении которого ведется производство по делу, – около 700.

В сложившейся ситуации отсутствия у Ространснадзора полномочий по приводу, задержанию и доставлению лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.25 КоАП РФ, для обеспечения участия в судебном заседании указанных лиц территориальными управлениями Ространснадзора применяются следующие способы:

- убеждение лица, в отношении которого ведется производство по делу, в необходимости личного присутствия на судебном заседании;

- информирование суда о номерах телефонов, электронной почте, месте жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу, в целях вынесения судебного определения о приводе;

- взаимодействие с органами МВД России в рамках заключенных соглашений.

В случае возвращения судом протоколов и материалов дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 20.25 КоАП РФ, территориальными управлениями Ространснадзора предпринимаются следующие действия:

- повторное направление материалов дела в суд;

- обжалование определения о возвращении материалов дела в вышестоящий суд.

Вместе с тем, зачастую вышеуказанные действия Ространснадзора не обеспечивают принятие судебных решений в пользу Ространснадзора и привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Представляется необходимым внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части исключения административного наказания в виде административного ареста и обязательных работ в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, Ространснадзором, или наделение сотрудников Ространснадзора полномочиями полиции в указанной части.

## 2. Отсутствие возможности административного воздействия в виде приостановления или аннулирования лицензии в случаях, когда Ространснадзор не является лицензирующим органом, в части Госавианадзора

В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 398, Ространснадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации, о гражданской авиации.

При этом при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий в отношении поднадзорных субъектов проводится проверка соответствия указанных субъектов обязательным требованиям, предусмотренным рядом федеральных авиационных правил, утвержденных приказами Министерства транспорта Российской Федерации (далее – ФАП). Следует отметить, что ряд требований ФАП коррелирует с лицензионными требованиями (в части лицензий, выдаваемых Федеральным агентством воздушного транспорта (далее – Росавиация)).

Таким образом, при проведении проверок Ространснадзором могут быть выявлены нарушения обязательных требований, установленных ФАП, а также тождественные им либо связанные с ними нарушения лицензионных требований. При выявлении таких нарушений Ространснадзор выдает предписания, в ряде случаев привлекает к административной ответственности в рамках своих полномочий.

Однако в случае неисполнения предписаний об устранении, в том числе, грубых нарушений Ространснадзор может лишь возбудить производство по статье 19.5 КоАП РФ. Вместе с тем, для авиакомпаний санкции, предусмотренные указанной статьей не являются существенными, в результате чего такие предписания зачастую игнорируются поднадзорным субъектом.

Согласно частям 1 и 12 статьи 20 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» действие лицензии приостанавливается лицензирующим органом, лицензия аннулируется по решению суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензии.

Таким образом, в рассматриваемом случае оказать воздействие на субъект, не исполнивший предписание, путем приостановления, аннулирования лицензии может только Росавиация.

Вместе с тем, на практике четкий порядок взаимодействия проверяющего и лицензирующего органов отсутствует, ввиду чего поднадзорный субъект продолжает на основании выданной Росавиацией лицензии осуществлять свою деятельность с нарушением, в том числе лицензионных требований, что, в свою очередь, может повлечь причинение вреда жизни и здоровью пассажиров.

Полагаем, что для урегулирования данного вопроса необходимо разработать и согласовать порядок, предусматривающий конкретную процедуру взаимодействия Росавиации и Ространснадзора.

## 3. Проблемы квалификации административного правонарушения по статьям 19.5 и 19.7 КоАП РФ

Статьей 19.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства.

Статья 19.7 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде.

В выдаваемом территориальными органами Ространснадзора предписании об устранении нарушений законодательства обязательным условием является наличие срока исполнения предписания. Кроме того, обычно предписание содержит указание на обязательность представления информации об устранении выявленных нарушений законодательства, а также срок представления такой информации. При этом следует учитывать, что не представление информации об исполнении выданного предписания не свидетельствует о неисполнении указанного предписания.

Территориальные органы Ространснадзора в случае непредставления поднадзорным субъектом информации об исполнении ранее выданного предписания используют различные подходы к квалификации указанных действий.

Так, УГАН НОТБ Ространснадзора при непредставлении поднадзорными субъектами информации об исполнении предписания в большинстве случаев квалифицирует указанные действия по частям 1 или 10 статьи 19.5 КоАП РФ, статье 17.7 КоАП РФ. Вышеуказанная квалификация базируется на судебной практике, в частности, административные дела, возбужденные по статье 19.7 КоАП РФ, зачастую прекращаются в связи с отсутствием события административного правонарушения, так как, по мнению судов, информация об исполнении предписания не является информацией, представление которой предусмотрено законом и необходимо для осуществления территориальными органами Ространснадзора их законной деятельности.

По статье 19.7 КоАП РФ квалифицируются действия поднадзорного субъекта, выражающиеся в не представлении запрашиваемой информации по исполнению предписания в течение срока, установленного распоряжением о проведении проверки.

УГАДН Ространснадзора при непредставлении поднадзорными субъектами информации об исполнении ранее выданного предписания квалифицируют указанные действия по статье 19.7 КоАП РФ. При этом в случае обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности данные постановления не отменяются вышестоящими судами.

# III. Вопросы правоприменительной практики соблюдения обязательных требований

## 1. Проблемы привлечения диспетчеров за нарушение правил эшелонирования, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации», по части 2 статьи 11.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Правила эшелонирования установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» (далее – Правила). При этом Правила содержат, в том числе, требования к диспетчерскому обслуживанию воздушного движения.

Частью 2 статьи 11.4 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение вышеуказанных федеральных авиационных правил использования воздушного пространства лицами, не наделенными в установленном порядке правом на осуществление деятельности по использованию воздушного пространства, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния.

При этом, по мнению Ространснадзора, диспетчеры как лица, обслуживающие пользователей воздушного пространства, являются субъектами указанного правонарушения. В частности, за 2016 год Ространснадзором выявлено 33 случая нарушения Правил диспетчерами.

Вместе с тем, вышеуказанная позиция Ространснадзора не находит поддержки со стороны судебной практики. Так, по мнению судов, диспетчеры не являются участниками воздушного движения и соответственно не являются субъектами указанного правонарушения.

В сложившейся ситуации ввиду бесперспективности возбуждения дел об административных правонарушениях по части 2 статьи 11.4 КоАП РФ в отношении диспетчеров, Ространснадзор в случае выявления нарушения диспетчерами Правил выдает представления и предписания об устранении выявленных нарушений. Однако указанные способы не могут в полной мере пресечь дальнейшие нарушения диспетчерами Правил, что в дальнейшем может повлечь причинение вреда жизни и здоровью пассажиров.

Таким образом, считаем необходимым внести изменения в часть 2 статьи 11.4 КоАП РФ, предусматривающие признание авиадиспетчеров субъектами административного правонарушения, предусмотренного указанной статьей.

## 2. Практика применения территориальными органами Ространснадзора абзаца 2 части 2 статьи 88 Кодекса торгового мореплавания

В соответствии с Положением о Ространснадзоре, частью 1 статьи 88 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (далее – КТМ) Ространснадзор осуществляет надзор за деятельностью организаций, осуществляющих лоцманскую проводку судов.

В силу абзаца 2 части 2 статьи 88 КТМ в порядке осуществления государственного надзора за деятельностью организаций, осуществляющих лоцманскую проводку судов, орган государственного надзора вправе принимать решение об обращении в арбитражный суд с заявлением о ликвидации таких организаций, неоднократно или грубо нарушающих требования к их оснащенности, численности и квалификации их работников, установленные федеральным органом исполнительной власти в области транспорта для определенных статьей 86 КТМ целей лоцманской проводки судов.

Вместе с тем, следует отметить, что понятие «грубое нарушение» применительно к морскому и внутреннему водному транспорту установлено в постановлении Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 № 193 «О лицензировании отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте». Однако осуществление лоцманской проводки судов не является лицензируемым видом деятельности, в связи с чем используемое в указанном постановлении понятие «грубое нарушение» не применимо при осуществлении надзора за деятельностью организаций, осуществляющих лоцманскую проводку судов.

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22.07.2008 № 112 утверждено Положение о морских лоцманах Российской Федерации, однако указанный акт также не определяет четкие критерии, позволяющие расценивать совершенные нарушения как грубые.

Таким образом, ввиду отсутствия в законодательстве Российской Федерации определения понятия «грубое нарушение» и четких критериев, позволяющих квалифицировать выявленное нарушение как грубое, применительно к организациям, осуществляющим лоцманскую проводку судов, практика применения абзаца 2 части 2 статьи 88 КТМ у Ространснадзора и его территориальных органов отсутствует.

В этой связи, считаем целесообразным издание нормативного правового акта Министерства транспорта Российской Федерации, регламентирующего критерии, позволяющие квалифицировать как грубые выявленные нарушения требований к оснащенности, численности и квалификации работников организаций, осуществляющих лоцманскую проводку судов.

## 3. Вопросы контроля выполнения судовладельцами обязанности по страхованию заработной платы и других причитающихся членам экипажа судна сумм при отсутствии условий, порядка, минимальных размеров страховых сумм

В соответствии со статьей 249 КТМ объектом морского страхования может быть всякий имущественный интерес, связанный с торговым мореплаванием, - судно, строящееся судно, груз, фрахт, а также плата за проезд пассажира, плата за пользование судном, ожидаемая от груза прибыль и другие обеспечиваемые судном, грузом и фрахтом требования, заработная плата и иные причитающиеся капитану судна и другим членам экипажа судна суммы, в том числе расходы на репатриацию, ответственность судовладельца и принятый на себя страховщиком риск (перестрахование). Частью 2 указанной статьи КТМ установлено, что объект морского страхования должен быть указан в договоре морского страхования.

При этом частью 2 статьи 60 КТМ предусмотрена обязанность судовладельца страховать заработную плату и другие причитающиеся членам экипажа судна суммы, в том числе расходы на репатриацию.

В соответствии со статьей 251 КТМ страховщик выдает страхователю документ, подтверждающий заключение договора морского страхования (страховой полис, страховой сертификат или другой страховой документ), а также вручает страхователю условия страхования.

В силу части 3 статьи 936 Гражданского кодекса Российской Федерации объекты, подлежащие обязательному страхованию, риски, от которых они должны быть застрахованы, и минимальные размеры страховых сумм определяются законом, а в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 935 указанного кодекса, законом или в установленном им порядке.

При этом согласно части 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования. Федеральный закон о конкретном виде обязательного страхования должен содержать положения, определяющие, в том числе минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения, срок и порядок уплаты страховой премии (страховых взносов).

Вместе с тем, законодательством Российской Федерации не определены условия, порядок, минимальные размеры страховых сумм применительно к страхованию заработной платы и других причитающихся членам экипажа судна сумм.

При этом при проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении судовладельцев Ространснадзор проверяет соблюдение указанными субъектами требований о безопасности мореплавания, в том числе исполнение обязанности по страхованию заработной платы и других причитающихся членам экипажа судна сумм. Однако сложившиеся в настоящее время условия не позволяют судовладельцам надлежащим образом исполнить вышеуказанную обязанность, что приводит затяжным судебным разбирательствам.

Таким образом, считаем необходимым на законодательном уровне определить условия, порядок, минимальные размеры страховых сумм при страховании заработной платы и других причитающихся членам экипажа судна сумм.

## 4. Критерии выбора принимаемых Ространснадзором мер при выявлении нарушений владельцем удостоверения допуска российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок требований законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации

В соответствии с частью 7 статьи 2 Федерального закона от 24.07.1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» к осуществлению международных автомобильных перевозок российские перевозчики допускаются при наличии у них документа, удостоверяющего допуск российского перевозчика к осуществлению международных автомобильных перевозок (далее - удостоверение допуска).

Порядок допуска российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 16.10.2001 № 730 «Об утверждении Положения о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок» (далее – Положение»).

Согласно пункту 20 Положения орган транспортного контроля и надзора при выявлении нарушений владельцем удостоверения допуска требований законодательства Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации вправе выносить предупреждения, приостанавливать действие удостоверения допуска на срок не более 6 месяцев, аннулировать удостоверение допуска. При этом критерии выбора принимаемых мер при выявлении нарушений владельцем удостоверения допуска на законодательном уровне не определены.

Как показал анализ применения нормы, предусмотренной пунктом 20 Положения, за 2016 год Ространснадзором при выявлении вышеуказанных нарушений:

- вынесено 217 предупреждений. Указанная мера применяется в случае совершения поднадзорным субъектом правонарушения впервые;

- приостановлено действие 14 удостоверений допуска на срок не более 6 месяцев. Указанная мера применяется при многократном нарушении поднадзорным субъектом требований законодательства Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации;

- аннулировано 24 удостоверения допуска. Указанная мера применяется в случае, если нарушения, повлекшие приостановление действия удостоверения допуска, не устранены в установленный срок.

Для принятия решения о выборе конкретной меры в случае выявления нарушений владельцем удостоверения допуска требований законодательства Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации в территориальных органах Ространснадзора созданы комиссии по нарушениям транспортного законодательства при осуществлении международных автомобильных перевозок.

В настоящее время Министерством транспорта Российской Федерации подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающий внесение изменений в Положение, которым, в том числе, определены критерии принятия мер к перевозчикам при выявлении нарушений законодательства при осуществлении международных автомобильных перевозок.