УТВЕРЖДЕН

 приказом Ространснадзора

от ­­\_\_\_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Обзор**

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

**Оглавление**

1. Общие положения ………………………………………………….........3
2. Вопросы правоприменительной практики организации и проведения государственного контроля (надзора)……………………………………………5
3. Практика вынесения должностными лицами центрального аппарата и территориальных органов Ространснадзора предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, установленных частью 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения»………………………………………………………………...5
4. Проблемы квалификации административного правонарушения по статье 19.7 КоАП РФ……………………………………………………………..6
5. Практика реализации Ространснадзором полномочий по осуществлению весового и габаритного контроля транспортных средств…….7
6. Практика применения должностными лицами Ространснадзора административного наказания к субъектам малого и среднего предпринимательства в виде предупреждения и проблемы квалификации правонарушения как впервые совершенного в соответствии со статьей 4.1.1 КоАП РФ…………………………………………………………………………...8
7. Практика реализации Ространснадзором полномочий по согласованию порядка передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности, разработанного и утвержденного субъектом транспортной инфраструктуры в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 16.07.2016 № 678 и постановления Правительства Российской Федерации от 14.09.2016 № 924………………….10
8. Вопросы правоприменительной практики соблюдения обязательных требований……………………………………………………….11
9. Привлечение должностными лицами Ространснадзора к административной ответственности экспедиторов за невыполнение обязанностей, предусмотренных законодательством о транспортно-экспедиционной деятельности (часть 1 статьи 11.14.3 КоАП РФ). Полномочия по рассмотрению должностными лицами Ространснадзора дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 11.14.3 КоАП РФ, установлены статьей 23.36 КоАП РФ………………………11

#  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 2017 году количество поднадзорных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в транспортном комплексе Российской Федерации, составило более 221 тысячи.

За отчетный период 2017 года проведено более 39 тысяч проверок, хозяйствующих субъектов, из них 23,5 тысячи внеплановых.

Около 2 тысяч внеплановых проверок проведено по основанию возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

За 2017 год было выявлено около 123 тысяч правонарушений. Общая сумма наложенных административных штрафов составила 463 687 тысяч рублей. Субъектам надзора вынесено более 3 тысяч предупреждений.

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. **Практика вынесения должностными лицами центрального аппарата и территориальных органов Ространснадзора предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, установленных частью 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения»**

В соответствии с частью 1 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) в целях предупреждения нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, органы государственного контроля (надзора) осуществляют мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими программами профилактики нарушений.

Частью 2 статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что в целях профилактики нарушений обязательных требований органы государственного контроля (надзора) выдают предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в соответствии с частями 5 - 7 указанной статьи, если иной порядок не установлен федеральным законом.

В силу требований части 6 статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ основанием для направления юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований является получение в ходе проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями сведений о готовящихся нарушениях или признаках нарушения обязательных требований, указанных в частях 5 - 7 статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ.

В ходе реализации установленных указанными нормативными правовыми актами полномочий, в 2017 году должностными лицами Ространснадзора составлено и направлено 612 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

362 предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований территориальными управлениями государственного автомобильного и дорожного надзора Ространснадзора (далее - УГАДН Ространснадзора).

199 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований территориальными управлениями государственного железнодорожного надзора (далее – УГЖДН Ространснадзора).

 104 предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований территориальными управлениями государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности Ространснадзора (далее - УГАН НОТБ Ространснадзора).

208 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований территориальными управлениями государственного морского и речного надзора Ространснадзора (далее - УГМРН Ространснадзора).

Пунктами 7 и 11 Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 166, предусмотрено, что по результатам рассмотрения предостережения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем могут быть поданы в орган государственного контроля (надзора), направивший предостережение, возражения, при отсутствии возражений в указанный в предостережении срок в орган государственного контроля (надзора) направляется уведомление об исполнении предостережения.

Значительное количество предостережений поднадзорными субъектами выполнено, но в отдельных случаях сведения о возражениях или уведомлениях об исполнении предостережений в Ространснадзор не направляются.

Территориальные органы Ространснадзора в случае непредставления поднадзорным субъектом указанных сведений используют различные подходы к квалификации указанных действий.

УГЖДН Ространснадзора составляются протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.7 КоАП РФ, проводятся профилактические беседы с поднадзорным субъектом о необходимости выполнения предостережения.

УГАН НОТБ Ространснадзора в случае непредставления поднадзорным субъектом сведения о возражениях или уведомлениях об исполнении предостережений действия по привлечению к административной ответственности поднадзорных субъектов не предпринимают.

Поскольку основной целью направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований является профилактика нарушений обязательных требований законодательства, полагаем необходимым установить административную ответственность подконтрольных субъектов, не представивших в Ространснадзор результаты рассмотрения предостережения, что содействует эффективности проведения профилактических мероприятий.

2. Проблемы квалификации административного правонарушения

по статье 19.7 КоАП РФ

Статья 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусматривает административную ответственность в виде штрафа за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, за исключением случаев, предусмотренных статьей 6.16, частью 2 статьи 6.31, частями 1, 2 и 4 статьи 8.28.1, статьей 8.32.1, частью 5 статьи 14.5, частью 2 статьи 6.31, частью 4 статьи 14.28, частью 1 статьи 14.46.2, статьями 19.7.1, 19.7.2, 19.7.2-1, 19.7.3, 19.7.5, 19.7.5-1, 19.7.5-2, 19.7.7, 19.7.8, 19.7.9, 19.7.12, 19.7.13, 19.7.14, 19.8, 19.8.3 КоАП РФ.

В качестве обязательного условия привлечения к административной ответственности данная статья указывает на то, что представление требуемых сведений должно быть предусмотрено законом и необходимо для осуществления соответствующим органом (должностным лицом) своих задач и функций в установленной сфере деятельности.

Приказом Минтранса России от 18.12.2014 № 344 «Об утверждении Положения о классификации, порядке расследования и учета транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта» (далее – приказ Минтранса №344) установлена обязанность поднадзорных субъектов незамедлительно оповестить любыми доступными средствами связи, в том числе телефонной, телеграфной Федеральную службу по надзору в сфере транспорта, а также ее территориальные органы в пределах региона транспортного обслуживания железных дорог, о случаях, установленных пунктами 3-5 приказа Минтранса № 344.

Следует отметить, что законами указанная обязанность не установлена, однако установленные пунктами 3-5 приказа Минтранса № 344 случаи имеют особую важность, поскольку к ним относятся, в том числе, крушение, случаи гибели людей, не являющихся работниками железнодорожного транспорта и (или) пассажирами, вследствие столкновения железнодорожного подвижного состава с транспортным средством, несчастные случаи, расследование и учет которых осуществляется в соответствии со статьей 227 Трудового кодекса Российской Федерации, авария, происшествия при перевозке (транспортировке) опасных грузов (связанные с просыпанием (проливом) опасных грузов, возникшим вследствие повреждения вагона или контейнера, столкновение железнодорожного подвижного состава с другим железнодорожным подвижным составом, сход железнодорожного подвижного состава на перегоне и железнодорожной станции, при поездной или маневровой работе, экипировке или других передвижениях.

В 2017 году должностными лицами Ространснадзора составлен 141 протокол за непредставление сведений, предусмотренных пунктом 4 приказа Минтранса № 344, во всех случаях судами вынесены постановления о привлечении к административной ответственности, указанные постановления поднадзорными субъектами не обжаловались.

Учитывая изложенное, полагаем необходимым внести изменения в  статью 19.7 КоАП РФ, уточнив, что административная ответственность предусмотрена за непредставление сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и иными нормативными правовыми актами.

**3.** **Практика реализации Ространснадзором полномочий по осуществлению весового и габаритного контроля транспортных средств**

В соответствии с пунктом 2 Положения о федеральном государственном транспортном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 236, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет федеральный государственный транспортный надзор за обеспечением сохранности автомобильных дорог федерального значения.

 Предметом проверок при осуществлении государственного транспортного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог общего пользования федерального значения является соблюдение субъектами надзора в процессе осуществления их деятельности обязательных требований к весовым и габаритным параметрам транспортных средств, осуществляющих перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов по автомобильным дорогам федерального значения, а также габаритных параметров автобусов, осуществляющих международные автомобильные перевозки.

На основании подпункта 5.5.2 пункта 5.5 Раздела II Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 398, Ространснадзор осуществляет в установленном порядке весовой и габаритный контроль автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки, и организацию на федеральных автомобильных дорогах стационарных пунктов для проведения такого контроля.

В практике реализации должностными лицами Ространснадзора полномочий по осуществлению весового и габаритного контроля имеют место случаи невыполнения водителями транспортных средств требований об остановке транспортного средства и прохождении весового контроля, что является основанием для их привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 12.25 КоАП РФ.

Следует отметить, что полномочиями по преследованию и задержанию транспортных средств должностные лица Ространснадзора не обладают, что затрудняет привлечение к административной ответственности виновных лиц, поскольку у должностных лиц Ространснадзора отсутствуют необходимые сведения, установленные статьей 28.2 КоАП РФ. Для получения указанных сведений Ространснадзор направляет запросы в органы ГИБДД.

Кроме того, санкция части 2 статьи 12.25 КоАП РФ предусматривает ответственность за невыполнение законного требования Ространснадзора об остановке транспортного средства в виде штрафа в размере от пятисот до восьмисот рублей, данный размер штрафа является незначительным.

Полагаем эффективными мерами является наделение должностных лиц Ространснадзора полномочиями по преследованию и (или) принудительной остановке транспортного средства, не выполнившего требование об остановке, создание единого информационного ресурса обмена сведениями между Ространснадзором и органами ГИБДД, а также увеличение размера штрафа, предусмотренного требованиями части 2 статьи 12.25 КоАП РФ.

**4. Практика применения должностными лицами Ространснадзора административного наказания к субъектам малого и среднего предпринимательства в виде предупреждения и проблемы квалификации правонарушения как впервые совершенного в соответствии со статьей 4.1.1 КоАП РФ**

Частью 1 статьи 4.1.1 КоАП РФ предусмотрена возможность замены наказания в виде административного штрафа предупреждением юридическим лицам, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если за него не предусмотрено административное наказание в виде предупреждения, при условии, что ответственность за совершенное административное правонарушение не установлена нормами, перечисленными в части 2 данной статьи, и при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 названного Кодекса.

В силу части 2 статьи 3.4 КоАП РФ предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

С учетом взаимосвязанных положений части 2 статьи 3.4 и части 1 статьи 4.1.1 КоАП РФ возможность замены наказания в виде административного штрафа предупреждением допускается при наличии совокупности всех обстоятельств, указанных в части 2 статьи 3.4 названного Кодекса.

Вышеприведенными нормами права должностным лицам Ространснадзора предоставлены полномочия по замене административного наказания в виде штрафа на предупреждение, при этом, квалифицировать нарушение как впервые совершенное должностные лица должны самостоятельно.

В 2017 году должностными лицами Ространснадзора в ходе осуществления государственного контроля (надзора) вынесено 962 наказания в виде предупреждения юридическим лицам, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства за впервые совершенное административное правонарушение.

Следует отметить, что законодательством Российской Федерации не установлено понятие впервые совершенного правонарушения, а также критерии определения обстоятельств возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, в связи с чем при квалификации нарушений у должностных лиц Ространснадзора возникают затруднения.

В связи с изложенным полагаем необходимым на законодательном уровне определить критерии определения обстоятельств возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей.

1. **Практика реализации Ространснадзором полномочий по согласованию порядка передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности, разработанного и утвержденного субъектом транспортной инфраструктуры в соответствии с требованиями постановления Правительства** **Российской Федерации от 16.07.2016 № 678 и постановления Правительства Российской Федерации от 14.09.2016 № 924**

В соответствии с подпунктом 9 пункта 5 Требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.07.2016 № 678 и подпункта 9 пункта 6 Требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерацииот 14.09.2016 № 924, субъекты транспортной инфраструктуры в течение одного месяца с даты утверждения результатов оценки уязвимости объекта транспортной инфраструктуры обязаны утвердить порядок передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности уполномоченным подразделениям Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, согласованный с уполномоченными подразделениями Ространснадзора, в том числе предусматривающий доступ к данным с технических средств обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, а также передачу данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры при предоставлении субъектом транспортной инфраструктуры помещений указанным подразделениям федеральных органов исполнительной власти для выполнения задач на объекте транспортной инфраструктуры в соответствии с установленными полномочиями (далее - порядок передачи данных).

Приказом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 12.12.2016 №СС 1292-фс «О согласовании порядков передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры» обязанность по согласованию порядков передачи данных возложена на начальников территориальных органов Ространснадзора.

Необходимо отметить, что в законодательстве Российской Федерации в настоящее время отсутствует нормативный правовой акт, определяющий требования к сведениям, содержащимся в порядке передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности.

Указанное обстоятельство способствует низкому качеству разрабатываемых субъектами транспортной инфраструктуры порядков передачи данных и неоднократному возвращению их на доработку территориальными органами Ространснадзора.

С целью реализации указанных полномочий в 2017 году Ространснадзором разработаны рекомендации по составлению порядка передачи данных, однако субъекты транспортной инфраструктуры, полагая их завышенными, обжалуют действия Ространснадзора в органы прокуратуры.

В настоящее время Министерством транспорта Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона от 09.02.2007 №16 – ФЗ «О транспортной безопасности», после вступления в силу указанного федерального закона Министерством транспорта Российской Федерации совместно с уполномоченными подразделениями правоохранительных органов будет разработан проект нормативного правового акта, определяющий единый порядок передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности для объектов транспортной инфраструктуры всех видов транспорта.

**III.** **Вопросы правоприменительной практики соблюдения обязательных требований**

1. **Привлечение должностными лицами Ространснадзора к административной ответственности экспедиторов за невыполнение обязанностей, предусмотренных законодательством о транспортно-экспедиционной деятельности (часть 1 статьи 11.14.3 КоАП РФ). Полномочия по рассмотрению должностными лицами Ространснадзора дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 11.14.3 КоАП РФ, установлены статьей 23.36 КоАП РФ**

Частью 1 статьи 11.14.3 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение экспедитором обязанностей проверять достоверность представленных клиентом необходимых документов и сведений (данных), информации о свойствах груза, об условиях его перевозки и иной информации, необходимой для исполнения обязанностей, предусмотренных договором транспортной экспедиции.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 30.06.2003 № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности» при приеме груза экспедитор обязан проверить достоверность представленных клиентом необходимых документов, а также информации о свойствах груза, об условиях его перевозки и иной информации, необходимой для исполнения экспедитором обязанностей, предусмотренных договором транспортной экспедиции, после чего выдать клиенту экспедиторский документ и представить клиенту оригиналы договоров, заключенных экспедитором в соответствии с договором транспортной экспедиции от имени клиента на основании выданной им доверенности.

В силу требований статьи 23.36 КоАП РФ Федеральная служба по надзору в сфере транспорта рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 11.14.3 КоАП РФ, при этом функция по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о транспортно-экспедиционной деятельности на Ространснадзор не возложена. Однако при выполнении должностными лицами Ространснадзора контрольно-надзорных полномочий в установленных законодательством сферах деятельности могут быть выявлены факты несоблюдения экспедитором обязанностей, предусмотренных пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 30.06.2003 № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности».

В 2017 году должностными лицами Ространснадзора привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 11.14.3 КоАП РФ, два должностных лица и одно юридическое лицо. Указанные административные дела возбуждены по материалам, поступившим из правоохранительных органов, а также по материалам транспортного контроля.

С целью совершенствования реализации указанных полномочий полагаем необходимым разработать нормативные правовые акты, устанавливающие порядок выявления должностными лицами Ространснадзора нарушения экспедитором обязанностей, установленных пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 30.06.2003 № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности», предусматривающие обязанность наличия документов, подтверждающего проверку экспедитора, у лица, осуществляющего перевозку груза, а также административную ответственность за непредставление указанных документов.