

Утвержден
приказом Ространснадзора
от 25.08.2020 № 195-496 пр

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

Оглавление

I. Общие положения	3 – 4
II. Вопросы правоприменительной практики организации и проведения государственного контроля (надзора).....	5
1. Практика реализации должностными лицами Ространснадзора полномочий по лицензированию отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте.....	5 – 6
2. Практика реализации полномочий Ространснадзора по расследованию транспортных происшествий на внутреннем водном транспорте, аварийных случаев и инцидентов на море, а также событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта	6 – 8
3. Практика реализации Ространснадзором полномочий в части осуществления контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации, об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река – море) плавания, иных плавучих объектов, железнодорожного подвижного состава.....	8 – 9
III. Вопросы правоприменительной практики соблюдения обязательных требований.....	9
1. Привлечение должностными лицами Ространснадзора иностранных перевозчиков к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 19.7.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.....	10 – 11
2. Привлечение должностными лицами Ространснадзора к административной ответственности, предусмотренной статьей 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.....	11– 12

Общие положения

Обзор правоприменительной практики контрольно – надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта подготовлен в соответствии с требованиями статьи 8.2. Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294 – ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Методическими рекомендациями по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно – надзорной деятельности, утвержденными 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 июля 2004 г. № 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, обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене, а также по контролю за осуществлением переданных Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по федеральному государственному контролю за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 442 – ФЗ «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Контрольно – надзорная деятельность Ространснадзора осуществляется в соответствии с 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 2019 году количество поднадзорных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в транспортном комплексе Российской Федерации, составило более 255 280 тысяч.

За отчетный период 2019 года проведено более 29 951 проверок хозяйствующих субъектов, из них 21 747 внеплановых.

За 2019 год было выявлено около 366 375 правонарушений. Общая сумма наложенных административных штрафов составила 3 694 335 тыс. 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. Практика реализации должностными лицами Ространснадзора полномочий по лицензированию отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте

В соответствии с требованиями пунктов 21 и 28 статьи 12 Федерального закона от 04 мая 2011 г. № 99 – ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Федеральный закон № 99 – ФЗ) деятельность по перевозкам внутренним водным транспортом, морским транспортом опасных грузов и погрузочно – разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах подлежит лицензированию.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 06 марта 2012 № 193 «О лицензировании отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте» утверждены Положение о лицензировании деятельности по перевозкам внутренним водным транспортом, морским транспортом опасных грузов и Положение о лицензировании погрузочно – разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах (далее – Положения), которые наделяют Федеральную службу по надзору в сфере транспорта полномочиями по лицензированию и устанавливают порядок лицензирования.

При этом, нормативными правовыми актами не предусмотрено указание в выдаваемой лицензии разрешенного класса опасности на перевозимый груз.

Пунктом 1 статьи 86 Федерального закона от 7 марта 2001 г. «Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» и частью 2 статьи 26 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261– ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что опасными грузами являются грузы, которые в силу присущих им свойств и особенностей при их перевозках, перегрузках и хранении могут создавать угрозу для жизни и здоровья людей, нанести вред окружающей среде, привести к повреждению или уничтожению материальных ценностей.

При перевозках морским транспортом классы опасных грузов устанавливаются в соответствии с частью А главы VII Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и главой 2.0 Международного морского кодекса по опасным грузам.

При перевозках внутренним водным транспортом классы опасных грузов устанавливаются в соответствии с главой 2.1 Европейского соглашения о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям.

Указанными международными нормативными правовыми актами установлены 9 классов опасности опасных грузов.

Для каждого класса опасности устанавливаются требования к производственным объектам для осуществления погрузочно – разгрузочной деятельности, а также свойствам, транспортной опасности, требования к упаковке,

технологии перевозки, пожарной безопасности, охране труда, которые должны соблюдаться при перевозке опасных грузов.

Осуществление погрузочно – разгрузочной деятельности и деятельности по перевозкам опасных грузов возможно только с учетом соблюдения специальных требований, подтвержденных судовыми и иными документами, которые рассматриваются Ространснадзором при принятии решения о выдаче или переоформлении лицензии.

При осуществлении контрольно – надзорной деятельности Ространснадзором выявляются нарушения при перевозке лицензиатом опасных грузов и осуществлении погрузочно – разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах, в том числе осуществление указанных видов деятельности с опасными грузами, класс опасности которых не предусмотрен судовыми и иными документами, что является основанием для привлечения виновных лиц к административной ответственности, предусмотренной статьей 14.1.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В 2019 году должностными лицами Ространснадзора составлено всего 122 протокола об административных правонарушениях, предусмотренной статьей 14.1.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании изложенного, предлагается дополнить пункты 21 и 28 статьи 12 Федерального закона № 99 – ФЗ и пункты 3 Положений указанием на класс опасности опасного груза.

2. Практика реализации полномочий Ространснадзора по расследованию транспортных происшествий на внутреннем водном транспорте, аварийных случаев и инцидентов на море, а также событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта

Законодательством Российской Федерации на Ространснадзор возложены полномочия по расследованию транспортных происшествий на внутреннем водном транспорте, аварий и инцидентов на море, а также событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта.

В соответствии с пунктом 5.5.12(4). Положения о Ространснадзоре, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет расследование транспортных происшествий на внутреннем водном транспорте в соответствии с положением, утвержденным Министерством транспорта Российской Федерации.

Пунктами 3, 4 Положения по расследованию, классификации и учету транспортных происшествий на внутренних водных путях Российской Федерации, утвержденного приказом Минтранса России от 29 декабря 2003 г. № 221 (далее – Положение), установлено, что расследование и классификация транспортных происшествий с судами на внутренних водных путях Российской Федерации осуществляется Ространснадзором и его территориальными органами с целью установления причин транспортных происшествий с судами и принятие мер по их

предотвращению в будущем.

Расследование транспортного происшествия включает сбор и анализ информации о транспортном происшествии, установление факторов, выявление причин, приведших к транспортному происшествию, подготовку рекомендаций по предупреждению транспортных происшествий в будущем и рекомендаций по вопросам обеспечения безопасности судоходства.

Согласно пункту 10 Положения о случаях транспортного происшествия с судами, повреждениях гидротехнических сооружений на внутренних водных путях капитан обязан известить в кратчайший срок территориальный орган Ространснадзора.

Из содержания пунктов 3 статьи 6 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 81 – ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» и пунктов 3, 9 Положения о расследовании аварий или инцидентов на море, утвержденного приказом Минтранса России от 08 октября 2013 г. № 308 (далее – приказ Минтранса России № 308), следует, что Федеральная служба по надзору в сфере транспорта является органом расследования аварийных случаев и инцидентов на море, которая для расследования причин аварий создает комиссию с целью установление причин аварийных случаев и выработке рекомендаций по их предотвращению в будущем.

В соответствии с пунктом 12 приказа Минтранса России № 308 капитан судна обязан незамедлительно сообщить о произошедшем аварийном случае, в том числе в Ространснадзор.

В 2019 году Ространснадзором проведено 127 расследований на внутреннем водном транспорте и 206 расследований на морском транспорте. По результатам расследований подготовлены заключения, содержащие, в том числе, причины и результаты расследования аварийного случая, выводы и рекомендации по предупреждению подобных аварийных случаев в будущем.

Также, в силу требований пункта 6 Положения о классификации, порядке расследования и учета транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, утвержденного приказом Минтранса России от 18 декабря 2014 г. № 344 (далее – приказ Минтранса России № 344), Ространснадзор обладает полномочиями по расследованию транспортных происшествий на железнодорожном транспорте.

Пунктами 3 и 4 установлена обязанность владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и (или) железнодорожных путей необщего пользования оповестить о транспортных происшествиях Ространснадзор и его территориальные органы в пределах региона транспортного обслуживания железных дорог незамедлительно. Субъекты железнодорожного транспорта оповещают Ространснадзор не позднее трех часов с момента случившегося транспортного происшествия.

В 2019 году Ространснадзором проведено 210 расследований транспортных происшествий и иных событий на железнодорожном транспорте, связанных с нарушением безопасности движения и эксплуатации железнодорожного

транспорта, по результатам которых комиссиями Ространснадзора составлены технические заключения о причинах и последствиях допущенных случаев.

Решения, принятые комиссией Ространснадзора, являются обязательными для исполнения субъектами железнодорожного транспорта.

В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. № 334 «О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» сбор и обмен информацией осуществляется через органы повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

На основании пункта 10 Положения о функциональной подсистеме транспортного обеспечения ликвидации чрезвычайных ситуаций единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденного приказом Минтранса России от 20 сентября 2005 г. № 112, органом повседневного управления является единая дежурно – диспетчерская служба Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Учитывая изложенное, с целью устранения правовой неопределенности в части информирования Ространснадзора о транспортных происшествиях, предлагается внести изменения в Положение, приказ Минтранса России № 308 и приказ Минтранса России № 344, установив обязанность уполномоченных органов оповещать о транспортных происшествиях на внутреннем водном транспорте, авариях и инцидентах на море, а также событиях, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, единую дежурно – диспетчерскую службу Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

3. Практика реализации Ространснадзором полномочий в части осуществления контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации, об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река – море) плавания, иных плавучих объектов, железнодорожного подвижного состава

Согласно статье 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69 – ФЗ «О пожарной безопасности» федеральный государственный пожарный надзор – это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности посредством организации и проведения проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому

наблюдению за исполнением требований пожарной безопасности, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности.

В соответствии с частью 4 статьи 12 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69 – ФЗ «О пожарной безопасности» контроль за обеспечением пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских, речных и железнодорожных транспортных средств, а также плавающих морских и речных средств и сооружений осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии с подпунктом 5.1.7. Положения о Ространснадзоре, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации, об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река – море) плавания, иных плавучих объектов, железнодорожного подвижного состава.

Указанные полномочия осуществляются Ространснадзором при проведении контрольно – надзорных мероприятий, в том числе при проведении плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на основании административных регламентов Ространснадзора.

По результатам проверок должностные лица Ространснадзора вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренные статьей 11.16. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В 2019 году должностными лицами Ространснадзора составлено 1352 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.16. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при этом к административной ответственности привлечено 1339 поднадзорных субъектов, общая сумма наложенных штрафов составила 4 339, 3 тыс. рублей.

Следует отметить, что статьей 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» установлен перечень органов противопожарного надзора, в который федеральные органы исполнительной власти, в том числе Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, не входит.

Учитывая важность указанного полномочия и эффективность его реализации Ространснадзором, предлагается внести изменение в Положение о федеральном государственном пожарном надзоре, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290», включив в перечень органов противопожарного надзора Федеральную службу по надзору в сфере транспорта.

III. Вопросы правоприменительной практики соблюдения обязательных требований

1. Привлечение должностными лицами Ространснадзора иностранных перевозчиков к административной ответственности,

предусмотренной частью 1 статьи 19.7.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

В соответствии с пунктом 5.5.12.1. Положения о Ространснадзоре, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет контроль за соблюдением порядка передачи сведений в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах.

В силу требований части 8 статьи 11 Федерального закона от 09 февраля 2007 г. № 16 – ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Федеральный закон № 16 – ФЗ) проверка соблюдения порядка передачи сведений в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств проводится Ространснадзором при осуществлении им государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

Абзацем 3 части 3 статьи 11 Федерального закона № 16 – ФЗ установлено, что автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств формируются на основании информации, предоставленной, в том числе иностранными организациями (перевозчиками) в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения транспортной безопасности.

Из содержания части 7 статьи 11 Федерального закона № 16 – ФЗ и пункта 12 Порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств, а также предоставления содержащихся в них данных, утвержденного приказом Минтранса России от 19 июля 2012 г. № 243, следует, что перевозчик иностранного государства, являющийся собственником транспортного средства, которое выполняет международные перевозки пассажиров в Российскую Федерацию, из Российской Федерации и (или) через территорию Российской Федерации, либо использующие его на иных законных основаниях, обеспечивает передачу в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств сведений о пассажирских перевозках. Аналогичное требование содержится в статье 85.1 Воздушного кодекса Российской Федерации.

Статьей 19.7.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за непредставление сведений в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств. Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.7.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, обладает Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

В практике Ространснадзора при осуществлении административного производства в отношении иностранных перевозчиков возникает необходимость пользоваться услугами переводчика в целях соблюдения требований статьи 24.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, длительное извещение иностранных юридических лиц влияет на сроки привлечения к административной ответственности.

В 2019 году должностными лицами Ространснадзора составлено 239 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренные частью 1 статьи 19.7.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе 79 протоколов в отношении иностранных перевозчиков.

Меры административного взыскания, в том числе штрафные санкции, за нарушения требований законодательства, должны соответствовать критериям соразмерности, справедливости, характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания.

Учитывая международную практику привлечения к административной ответственности иностранных перевозчиков, с целью совершенствования реализации указанного полномочия Ространснадзора, предлагается увеличить размер штрафов для иностранных перевозчиков до 500 000 рублей и увеличить срок привлечения их к административной ответственности до одного года.

2. Привлечение должностными лицами Ространснадзора к административной ответственности, предусмотренной статьей 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

В соответствии с положением подпункта 5.1.8. пункта 5 Положения о Ространснадзоре Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации о транспортной безопасности.

Статьей 2 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 04 октября 2013 г. № 880, предусмотрено, что предметом федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности является исполнение субъектами надзора в процессе осуществления их деятельности требований в области транспортной безопасности.

На основании статьи 12.2. Федерального закона № 16 – ФЗ, в случаях, предусмотренных требованиями по обеспечению транспортной безопасности, установленными в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 16 – ФЗ, проводятся досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности.

Организация досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и (или) собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры и (или) перевозчиков.

Приказом Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227 утверждены Правила проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях

обеспечения транспортной безопасности (далее Правила), соблюдение которых проверяется Ространснадзором в ходе контрольных (надзорных) мероприятий.

Пунктом 17 Правил установлено, что досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр осуществляются уполномоченными лицами из числа работников подразделений транспортной безопасности, аттестованными в соответствии с законодательством Российской Федерации на соответствие требованиям к работникам сил обеспечения транспортной безопасности, осуществляющим досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр (далее – работники досмотра).

В соответствии с пунктом 3 Правил они обязательны для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры (далее – СТИ), перевозчиками, подразделениями транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах (далее – ОТИ и ТС), застройщиками объектов транспортной инфраструктуры (далее – ОТИ), а также иными лицами, прибывающими на ОТИ или ТС либо находящимися на ОТИ или ТС, в том числе работниками досмотра.

Нарушение Правил является административным правонарушением, предусмотренным статьей 11.15.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В 2019 году должностными лицами Ространснадзора привлечено к административной ответственности, предусмотренной статьей 11.15.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, 2 147 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В практике Ространснадзора встречаются случаи нарушения требований Правил работниками досмотра, при этом к должностным лицам указанные работники в силу требований статьи 2.4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не относятся.

На основании изложенного, предлагается внести изменение в статью 2.4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, дополнив перечень должностных лиц указанием на работника подразделений транспортной безопасности, аттестованного в соответствии с законодательством Российской Федерации на соответствие требованиям к работникам сил обеспечения транспортной безопасности, осуществляющим досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр.