

УДК 342.951  
ББК 67.401.13

DOI: 10.25683/VOLBI.2019.47.225

**Dyumina Arina Andreevna**,  
post-graduate student of the department  
of administrative law and process,  
Belgorod National  
Research University,  
Belgorod,  
e-mail: arina-dyumina@mail.ru

**Дюмина Арина Андреевна**,  
аспирант кафедры  
административного права и процесса,  
Белгородский государственный национальный  
исследовательский университет,  
г. Белгород,  
e-mail: arina-dyumina@mail.ru

## ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

### FORMS AND METHODS OF THE STATE CONTROL (SUPERVISION) OF TRANSPORT SECURITY

12.00.14 – Административное право; административный процесс

12.00.14 – Administrative law; administrative process

*В настоящее время осуществляется полномасштабная реформа всей контрольно-надзорной деятельности. Необходимость ее назрела уже давно. Происходит постоянное обсуждение контрольно-надзорной деятельности в самых высоких кругах, правительственных заседаниях, на международных экономических форумах. Наиболее важной ее составляющей является механизм государственного контроля, ведь именно от правильного выбора формы и метода государственного контроля (надзора) зависит эффективность и результативность такой деятельности.*

*Необходимо отметить отсутствие законодательно закрепленного толкования понятий «форма» и «метод». В данной работе нами проведен правовой анализ данных категорий, на основе которого было раскрыто понятие форм и методов государственного контроля (надзора), а также механизм его осуществления, определены цели и задачи форм контроля (надзора), а также необходимость их отделения от методов контроля (надзора) на законодательном уровне.*

*На основе комплексного анализа автор определяет под формами государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности внешнее организационно-правовое выражение управляющего воздействия в отношении подконтрольных субъектов, заключающегося в осуществлении заданных однородных действий органов государственного контроля в области транспортной безопасности и их должностных лиц, находящего свое закрепление в установленном юридическом документе. Методом государственного контроля в области транспортной безопасности является совокупность конкретных действий (приемов, способов, средств), необходимых для практической реализации конкретной формы государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, направленных на решение поставленных перед ней целей и задач.*

*Рассмотрено внедрение новых форм и методов государственного контроля в результате применения риск-ориентированного подхода, проверочных листов, а также изменение в предмете контрольно-надзорной деятельности.*

*A full-scale reform of all monitoring and oversight activities is being currently performed. The need for it is long overdue. There is a constant discussion of it in the highest circles,*

*government meetings, and international economic forums. The most important component is the mechanism of state control, because the correct choice of the form and method of state control (supervision) depends on the effectiveness and efficiency of such activities.*

*It should be noted that there is no legislative interpretation of the concepts of "form" and "method". In this paper, we conducted a theoretical and legal analysis of these categories, on the basis of which the concept of forms and methods of the state control (supervision) is defined, as well as the mechanism of its implementation. The goals and objectives of the forms of control (supervision) are identified, as well as the need to separate them from the methods of control (supervision) at the legislative level.*

*On the basis of a comprehensive analysis, the author defines the forms of state control (supervision) of transport security as the external organizational and legal expression of the control action relative to the controlled entities consisting in implementation of the specified homogeneous actions of the state control bodies of transport security and their officials, which is fixed in the established legal document. The method of the state control of transport security is a set of specific actions (techniques, methods, means) necessary for practical implementation of a specific form of the state control (supervision) of transport security aimed at solving its goals and objectives.*

*The introduction of new forms and methods of the state control as a result of application of the risk-based approach, checklists is examined, as well as the changes in the subject of control and supervisory activities.*

*Ключевые слова: форма государственного контроля (надзора), метод государственного контроля (надзора), риск-ориентированный подход, проверочные листы, предмет контроля в области транспортной безопасности, мониторинг, проверки, обследования, контрольная закупка, осмотр, досмотр, инвентаризация, реформа, категория риска, профилактика.*

*Keywords: form of state control (supervision), method of state control (supervision), risk-oriented approach, checklists, subject of control of transport security, monitoring, inspection, control purchase, inspection, inspection, inventory, reform, risk category, prevention.*

### Введение

Для функционирования государственного контроля (надзора) во всех сферах государственного управления, в том числе в области транспортной безопасности, необходимо наличие четкого механизма его осуществления. Не вызывает сомнения тот факт, что именно от правильно выбранной формы или метода зависит эффективность административного воздействия, а также результат такого воздействия.

В нашей стране продолжается масштабное реформирование контрольно-надзорной деятельности, которое уже приносит существенные результаты. Необходимость данных реформ постоянно обсуждается на международных экономических форумах, в СМИ, а также на самых высоких уровнях. Этот вопрос поднимался уполномоченным по защите прав предпринимателей Б. Ю. Титовым в ежегодных докладах Президенту РФ. Президент РФ в своих Посланиях Федеральному Собранию неоднократно отмечал необходимость глобальных мер по модернизации контрольно-надзорной деятельности, результатом которой станет повышение эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти, а также существенное снижение давления на бизнес. В 2016 году президент призвал к максимальной прозрачности контрольно-надзорной деятельности [1], в 2017 г. — к ускоренному внедрению новых форм и методов государственного контроля и надзора [2], а в 2018 г. он указал на необходимость приоритета дистанционных методов контроля [3]. В 2019 году Президент РФ также указывает на необходимость радикальных реформ, в полной мере должна быть охвачена нормативная база [4].

Необходимо отметить, что глобальные изменения в деятельности контрольно-надзорных органов происходят, однако существуют проблемы понятийного аппарата, теоретического обоснования многих аспектов. Так, рассматривая формы и методы государственного контроля (надзора), считаем важным отметить отсутствие законодательного закрепления этих понятий, что приводит к сложностям разграничения данных категорий. Все это, несомненно, говорит об **актуальности** данной проблематики.

**Целесообразность** разработки темы. Отсутствие должного правового закрепления механизма осуществления государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, неопределенность и противоречивость их понятийных элементов, смешение форм и методов государственного контроля (надзора) приводят к проблемам фактического осуществления данной функции государства, а также к снижению эффективности контроля в области транспортной безопасности, с одной стороны, и к трудностям в работе подконтрольных субъектов, с другой стороны.

**Научная новизна.** В данном исследовании автор предпринял попытку разграничить понятия формы и метода, ввел новые понятия «форма государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности» и «метод государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности», а также классифицировал существующие формы и методы согласно их правовой природе.

**Целью** исследования является изучение правовой природы форм и методов осуществления государственного контроля в области транспортной безопасности на современном этапе развития законодательства в РФ.

Данная цель определила следующие **задачи** исследования: 1) раскрыть правовую природу категорий «форма» и «метод»; 2) дать определение понятий «форма государственного контроля (надзора) в области транспортной без-

опасности» и «метод государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности»; 3) рассмотреть влияние реформирования контрольно-надзорной деятельности на формы и методы, применяемые контролирующими органами (внедрение риск-ориентированного подхода, проверочных листов, основная форма — профилактика).

**Теоретическая и практическая значимость** данного исследования заключается в разработке авторских определений понятий, раскрытии правовой природы рассматриваемых явлений, которые внесут ясность в рассматриваемый вопрос, а также могут быть востребованы в процессе преподавания административного права и транспортной безопасности.

Формы и методы осуществления государственного контроля (надзора) в той или иной степени нашли свое отражение в работах Ю. Н. Старилова [5], Ю. С. Смородиновой [6], М. Л. Баранова [7], Л. Л. Попова [8], А. З. Завалунова [9], К. А. Савинова [10] и др., однако именно в контексте транспортной безопасности данная проблема не рассматривалась.

**Методология** исследования включает в себя диалектический, логический, сравнительно-правовой методы научного познания, а также анализ и синтез составных элементов рассматриваемых правовых категорий в целях определения новых понятий.

### Основная часть

Органы, осуществляющие государственный контроль (надзор), вправе проводить плановые, внеплановые проверки, обследования, мониторинг, контрольные закупки, осмотры, досмотры, проводить инвентаризацию, экспертизы, расследования, а также различные мероприятия по профилактике и пресечению нарушений. Такое многообразие форм и методов, а также отсутствие их законодательного закрепления приводит к тому, что одно и то же явление может трактоваться и как форма, и как метод, или же данные категории вообще отождествляются. Так, например, А. З. Завалунов [9], К. А. Савинов [10], А. Б. Хагундоков [11], М. Л. Баранов [7] к формам государственного контроля относят мониторинг, инспектирование, проверку, ревизию, экспертизу, тогда как А. В. Маргын [12], Э. Л. Лещина [13, с. 108–109], А. Ф. Колпаков [14], Ю. С. Смородинова [6] инспектирование, проверку, осмотр, анализ, ревизию, экспертизу относят к методам государственного контроля. Д. А. Смирнов и В. А. Мельникова отождествляют данные понятия, определяя мониторинг и как форму, и как метод [15].

Проанализировав законодательные акты и научные труды различных ученых, мы пришли к выводу о необходимости на законодательном уровне разграничить данные категории и раз и навсегда внести ясность в этот вопрос.

В настоящее время основным нормативным актом в системе государственного контроля (надзора) является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [16]. Данный нормативный акт определил плановую и внеплановую проверку, плановые (рейдовые) осмотры, контрольную закупку, режим постоянного государственного контроля (надзора), однако должного внимания формам и методам государственного контроля (надзора), позволившим разграничить данные категории, уделено не было.

Следует отметить, что учеными-административистами достаточно полно даны понятия данных категорий

и указывалось на необходимость закрепить их на законодательном уровне. В первую очередь, ожидалось, что данные положения найдут свое отражение в ФЗ «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» [20]. Но легального закрепления форм и методов государственного контроля (надзора) в выставленном на обозрение проекте не проведено. Анализ данного документа показывает, что имеет место дальнейшее смешение данных понятий. На наш взгляд, данный недостаток может сказаться на результативности и эффективности работы органов государственного контроля (надзора), поэтому считаем необходимым раскрыть содержание понятий «форма», «метод», а также определить их перечень и содержание.

В общем виде под формами управления понимается внешнее выражение управляющего воздействия, а под методами понимается совокупность приемов и способов выполнения управленческих функций. Отметим, что на протяжении многих лет существенных противоречий в определении данных категорий не было. Обратимся к наиболее полным их трактовкам.

Так еще в 1970-х гг. профессор М. И. Еропкин определял формы управленческой (административной) деятельности «как внешнее организационно-правовое выражение конкретных однородных действий аппарата государственного управления, совершаемых в целях практического осуществления поставленных перед ним задач» [17]. Методы государственного управления он определял «как способы целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений в целях обеспечения с их стороны поведения, необходимого для решения задач, достижения целей, осуществления функций управления» [17].

Профессор Б. Н. Габричидзе определил форму государственного управления «как совокупность действий, которые служат реализации задач, полномочий, принадлежащих субъектам административного права» [18], а метод управления — «как средство воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты» [18].

По мнению Д. М. Овсянко, форма управления представляет собой «внешнее выражение органа исполнительной власти или его должностного лица, осуществляемого в рамках своей компетенции» [19, с. 93], а метод управления — «совокупность определенных способов и средств правового воздействия на волю и поведение участников регулируемых общественных отношений» [19, с. 103].

Л. Л. Попов придерживается мнения, что «государственное управление, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств, или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников. Это — методы правового регулирования общественных отношений» [8]. Под административно-правовой формой государственного управления он видит «определенное правом внешне выраженное действие органа исполнительной власти или его должностного лица, осуществляемое в рамках его компетенции и вызывающее юридические последствия» [8].

Как видно из анализа мнений представленных ученых, серьезных противоречий по поводу разграничения формы и метода нет, но наиболее полное определение, включающее аспекты данных явлений, дает в своих трудах профессор Ю. Н. Стариков.

В первую очередь он указывает на тесную взаимосвязь формы и метода, на невозможность их существования

отдельно друг от друга. Форму управления он определяет как «внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности» [5]. Также им отмечается, что именно «формы управления призваны обеспечить наиболее целесообразное выполнение функций управления и достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени; от форм управления зависит успех управленческой деятельности» [5]. Ученый определяет первичность формы по отношению к методу, а методом является «способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления органами исполнительной власти» [5]. Иными словами, форма и метод не могут существовать друг без друга, отсутствие формы приводит к потере смысла метода.

Данная точка зрения, на наш взгляд, наиболее полно отражает суть вопроса, поэтому считаем необходимым приступить к раскрытию содержания государственного контроля (надзора), а в дальнейшем и государственного контроля и надзора в области транспортной безопасности.

При анализе содержания государственного контроля (надзора), считаем необходимым обратиться к ФЗ № 294 [16], а также к законопроекту № 332053-7 ФЗ «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» [20] (далее — Проект ОГК), так как данный документ находится на стадии принятия и уже прошел первое чтение, а также призван заменить действующий ФЗ.

Естественно, контрольно-надзорная деятельность наполнена собственным содержанием, выражающимся в различных формах с различными целями и задачами.

Содержание данной деятельности вытекает из самого понятия государственного контроля (надзора). Анализируя ст. 2 ФЗ № 294, можно выделить основные направления деятельности: предупреждение, выявление и пресечение нарушений. Формами их реализации выступают: организация и проведение проверок; организация и проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований; мероприятия по контролю без взаимодействия с поднадзорными субъектами; принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений; деятельность по систематическому наблюдению, анализу и прогнозированию.

Отметим, что в определении государственного контроля (надзора) приведенного в Проекте ОГК указываются те же направления, однако формы имеют более размытый характер: организация и проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, принятие мер по пресечению выявленных нарушений; деятельность по систематическому наблюдению, анализу и прогнозированию. Конкретика данных форм выделена в отдельной главе законопроекта, к которым законодатель отнес: проверку, плановое (рейдовое) обследование, мониторинг, контрольную закупку, постоянный государственный контроль (надзор).

Естественно, каждая форма имеет свои специфические цели и задачи, поэтому содержание каждой формы считаем необходимым рассмотреть в зависимости от целевого назначения.

Целями организации и проведения проверок является определение соответствия или несоответствия

деятельности или действий (бездействий) поднадзорных субъектов требованиям, установленным законодательством. Результатом проверок служат выводы о наличии нарушения или его отсутствии.

Организация и проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований имеет главной целью не допустить эти нарушения, а также установить обстоятельства, факты, причины, условия, которые могут повлечь нарушение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных законодательством РФ.

Мероприятия по контролю без взаимодействия с поднадзорными субъектами имеют целью оценку соответствия деятельности этих субъектов обязательным требованиям. Обратим внимание, что данная цель идентична с организацией и проведением проверки, однако отличается способом осуществления.

Принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений имеет целью остановить нарушающее воздействие и восстановить нарушенное состояние. Отметим, что в Проекте ОГК законодатель отнес данные меры не к формам контроля и надзора, а к их результатам. Данное положение является более логичным, так как пресечение как таковое является одним из методов административного принуждения, тогда как его формой является определенный алгоритм ответной реакции надзорных органов на нарушение.

Деятельность по систематическому наблюдению, анализу и прогнозированию имеет целью своевременное предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, оценку и прогноз этих нарушений. Данная деятельность в Проекте ОГК обрела форму в виде мониторинга (ст. 33).

Кроме указанных форм государственного контроля и надзора, определенных ФЗ № 294, новый Проект ОГК выделил такую форму, как контрольная закупка. Целью ее является проверка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг гражданам и организациям. На наш взгляд, данная деятельность скорее должна быть отнесена к методам проверки, а выделение ее в качестве самостоятельной формы как минимум не логично.

Рассмотрев данные формы, можно сделать вывод, что под формой государственного контроля (надзора) понимается внешнее выражение деятельности органов, осуществляющих контроль (надзор) с целью реализации поставленных перед ними задач. Выбор конкретной формы позволяет сконцентрировать внимание на приоритетной задаче и определить методы воздействия, тогда как метод государственного контроля (надзора) представляет собой определенную совокупность конкретных приемов, средств, способов, необходимых для осуществления конкретной формы контроля (надзора).

Абстрагируясь от всего массива форм и методов, осуществляемых огромным числом контрольно-надзорных органов, более детально рассмотрим формы и методы осуществления государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. В данной области системообразующим документом является ФЗ от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [21], который содержит общие положения, касающиеся оснований проведения плановой и внеплановой проверок (ст. 11.1) как форм контроля. Однако конкретизация форм и методов находит

свое отражение в Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности № 880 (п. 5 и 7) [22].

Итак, согласно данному документу, федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется в следующих формах.

1. Проверка, которая может быть как плановая, так и внеплановая, с использованием тест-предметов и тест-объектов или без таковых. Данная форма реализуется посредством проводимых Федеральной службой по надзору в сфере транспорта мероприятий по контролю, состоящих из следующих действий:

- рассмотрение и анализ материалов, документов, характеризующих деятельность поднадзорных субъектов, обусловленную выполнением обязательных требований в области транспортной безопасности;

- обследование объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, перевозимых грузов;

- проведение экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственных связей выявленного нарушения требованиям в области транспортной безопасности с фактами совершения акта незаконного вмешательства;

- проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований транспортных средств в процессе их эксплуатации. Отметим, что данная мера законодателем поставлена в один ранг с остальными формами, однако исходя из определения понятий форм и методов, данное действие отнесем к разновидности проверки.

2. Меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений. Вопрос о принадлежности данных мер мы рассмотрели выше. Реализация их осуществляется посредством выдачи предписаний об устранении нарушений обязательных требований, принятия мер по устранению выявленных нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях, направления в уполномоченные органы материалов, содержащих признаки преступлений, для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

3. Мониторинг осуществляется путем систематического наблюдения за исполнением субъектами надзора требований в области транспортной безопасности, анализа и исполнения таких требований.

На особую важность данной формы указал председатель правительства Д. А. Медведев в ходе селекторного совещания, на котором рассмотрены вопросы реформы контрольно-надзорной деятельности. «Нам предстоит совершить переход от долгих и дорогих очных проверок к дистанционным методам контроля — с помощью телеметрии, датчиков, фото- и видеofиксации и так называемого интернета вещей. Для этого крайне важно наладить быстрый и удобный обмен данными с регионами и таким образом шире вовлечь их в создаваемую единую информационную среду контроля и надзора» [23]. Отметим, что внедрение данной формы не реализовано на должном уровне в настоящее время.

Как видно из анализа п. 5 и 7 Положения № 880 [22] произошло полное смешение форм и методов осуществления государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. На наш взгляд, данная проблема возникла из-за отсутствия разграничения данных понятий на законодательном уровне, а ведь именно через формы и методы реализуется механизм контрольно-надзорной

деятельности в области транспортной безопасности. Именно форма определяет правовое положение Ространснадзора и контролируемых субъектов. Для реализации конкретной формы используются различные методы, наиболее подходящие в конкретном случае, дающие наилучший результат. Также один и тот же метод может быть использован при реализации различных форм. Именно от выбора формы, а также правильного набора методов реализации выбранной формы зависит эффективность контроля (надзора) в области транспортной безопасности. Поэтому разграничение форм и методов имеет огромное юридическое значение, и нельзя относиться к нему формально.

Таким образом, основываясь на результатах проведенного анализа, автором предлагается следующее определение понятий.

Форма осуществления государственного контроля в области транспортной безопасности — это внешнее организационно-правовое выражение управляющего воздействия в отношении подконтрольных субъектов, заключающееся в осуществлении заданных однородных действий органов государственного контроля в области транспортной безопасности и их должностных лиц, находящее свое закрепление в установленном юридическом документе. К формам следует отнести проверки, профилактику, мониторинг.

Метод осуществления государственного контроля в области транспортной безопасности представляет собой определенную совокупность конкретных действий (приемов, способов, средств), необходимых для практической реализации конкретной формы государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, направленных на решение поставленных перед ней целей и задач. К методам осуществления государственного контроля в области транспортной безопасности относятся рассмотрение и анализ документов, обследование объектов транспортной инфраструктуры, проведение экспертиз и расследований и др.

Отметим, что перечень форм и методов не является исчерпывающим. С переходом всей контрольно-надзорной системы на риск-ориентированный подход возникает необходимость внедрения новых форм и методов.

В общем виде риск-ориентированный подход подразумевает сведение основной массы проверок к наиболее опасным объектам, на которых присутствует наибольшая вероятность нарушения обязательных требований, с уменьшением контролирующей нагрузки на субъекты малого риска. Его легальное определение закреплено Ф3 от 26.12.2008 № 294, где данный подход определен как «метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности...» [16].

Постановлением от 17 февраля 2018 г. № 173 [24], установлено, что «риск-ориентированный подход будет применяться при проверке юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках федерального государственного транспортного надзора и федерального государственного контроля в области обеспечения транспортной без-

опасности». Как полагает правительство, это «позволит повысить результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности в этой сфере и одновременно снизить избыточное вмешательство государственных органов в деятельность хозяйствующих субъектов» [25].

Данное постановление внесло коррективы в Положение № 880 [22], определив, что федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется с применением риск-ориентированного подхода.

Существует шесть категорий риска, которые определяются с учетом тяжести потенциальных негативных последствий, а также с учетом вероятности наступления потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения субъектами надзора обязательных требований. В зависимости от присвоенной категории риска определяется периодичность проведения плановых проверок. Так, для категории чрезвычайно высокого риска плановая проверка проводится 1 раз в год, для категории высокого риска данная проверка осуществляется 1 раз в два года, для категории значительного риска — 1 раз в 3 года, для категории среднего риска — не чаще 1 раза в 4 года, для категории умеренного риска — не чаще 1 раза в 5 лет, для категории низкого риска — не чаще 1 раза в 10 лет [22]. Отметим, что при отнесении деятельности хозяйствующего субъекта к любой из категорий риска плановые проверки проводятся, тогда как в «Правилах отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности» определено, что в отношении субъектов, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся [26]. Данное противоречие объясняется особенностями транспортной отрасли, а также спецификой обеспечения транспортной безопасности как составляющей национальной безопасности.

Таким образом, такой метод контрольно-надзорной деятельности является оправданным, благодаря чему основное внимание Ространснадзора направлено на субъекты, неоднократно нарушающие обязательные требования, а также на объекты, где нарушение безопасности может привести к наиболее тяжелым последствиям. Однако, несмотря на очевидные преимущества (повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности; оптимизация трудовых и финансовых ресурсов Ространснадзора; снижение административной нагрузки на субъекты надзора, добросовестно соблюдающие установленные законодательством обязательные требования [27]), у этого метода существуют и недостатки. Например, наличие бюрократической процедуры по отнесению к определенной категории риска. Согласно п. 4(3) Положения № 880, «отнесение деятельности субъектов надзора к категории риска осуществляется решением руководителя территориального органа Ространснадзора... в соответствии с критериями отнесения деятельности в области транспортной безопасности к определенной категории риска...» [22]. Как мы видим, человеческий фактор существует, поэтому нельзя исключать коррупционную составляющую при определении конкретному объекту соответствующей категории риска. Минимизировать такой риск возможно разработкой алгоритма определения субъекту категории риска при установлении соответствия четким техническим критериям, однако названная проблема не является предметом исследования данной работы.

Далее обратимся к предмету государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. Отметим, что должностные лица руководствуются в своей деятельности нормативно-правовыми актами, регламентирующими подготовку, проведение и оформление проверок, то есть процедуру. Обязательные требования, соблюдение которых должно быть проверено, конкретике не подвергались [28]. Огромный массив законодательных актов содержит различные требования, охватить такой объем достаточно сложно. Следовательно, данное положение дел могло способствовать ущемлению прав подконтрольных субъектов и злоупотреблениям проверяющих.

Решением этой проблемы в первую очередь стало введение перечня обязательных требований. ФЗ от 03.07.2016 № 277 ввел новую форму государственного контроля — профилактику, которая определила новые способы воздействия на подконтрольные субъекты, предопределяющие информирование юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о предмете проверок. Важность данной формы контроля особо подчеркнул Д. А. Медведев на селекторном совещании по реформе контрольно-надзорной деятельности [23]. М. Абызов отметил, что «именно профилактика нарушений должна стать ключевой осью по предупреждению нарушений, предупреждению вреда для жизни и здоровья граждан» [23]. Данная форма раскрыта в ст. 18 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ [29], согласно которой правовое информирование, в данном случае информация, доведение до подконтрольных субъектов положений статей, соблюдение которых необходимо выполнять, направлено на обеспечение защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств. Отметим, что перечень обязательных требований является исчерпывающим, то есть содержит весь массив фактически применяемых и контролируемых обязательных требований при осуществлении соответствующего вида государственного контроля (надзора). Также данный перечень должен применяться на практике контролирующими органами при планировании и проведении мероприятий по контролю [30]. Размещение производится на официальном сайте проверяющего органа. Так, перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, в настоящее время содержит 59 нормативных актов различных уровней власти, положения которых учитываются как частично, так и целиком, конкретные статьи также указаны.

Важность данной формы определена возможностью систематизировать все применяемые контрольными органами обязательные требования, проверить их актуальность, исключить противоречащие или дублирующие нормы, обеспечить равный доступ к данной информации всех заинтересованных субъектов.

Естественно, данное введение благоприятно сказалось на правах подконтрольных субъектов, каждый может ознакомиться с требованиями, относящимися к конкретной области, и исключается возможность превышения полномочий контролеров их ссылкой на какой-то неизвестный акт. Отметим и то положение, что Правительство РФ стремится сузить круг обязательных требований, предъявляемых к тому или иному виду деятельности, а все силы и средства направить на наиболее опасные, урон от которых может

повлечь человеческие жертвы и существенную порчу имущества. Одним из принципов реформы контрольно-надзорной деятельности стало принятие новых обязательных требований только после отмены двух устаревших (при условии соразмерности), что ограничивает формирование новых избыточных (дублирующих) требований [31].

Во вторых, еще одним решением данной проблемы стало введение нового эффективного метода проведения проверки. С 2016 года в ч. 11.1 ст. 9 ФЗ № 294 [16] у контролирующих органов появилась обязанность использования проверочных листов при осуществлении проверки [32]. Новый способ — проверочные листы или список контрольных вопросов — представляет собой перечень вопросов, подразумевающих краткий ответ «да» или «нет», позволяющий судить о соблюдении или несоблюдении обязательных требований, составляющих предмет проверки. Каждый вопрос содержит ссылку на нормативный акт, предусматривающий данное требование.

Формы таких листов разрабатываются и утверждаются ведомством, осуществляющим непосредственный надзор за конкретными видами деятельности. Ространснадзор разработал проверочные листы при осуществлении проверок на каждом виде транспорта, учитывая их специфику. На данный момент в области транспортной безопасности разработано 11 проверочных листов, используемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта, метрополитена, автомобильного и городского наземного электрического транспорта [33]. Проверочные листы доступны для скачивания в любое время, что дает возможность подконтрольным субъектам заранее ознакомиться, провести самооценку своей деятельности и быть готовыми к проведению проверок со стороны государственных органов. Отсутствие фактора неожиданности благоприятно сказывается на развитии частного бизнеса. Также отметим, что согласно Приказу Ространснадзора от 13.09.2017 № ВБ-883фс при проведении проверки инспекторы ограничиваются вопросами из проверочных листов [34].

Таким образом, данные новые методы обеспечили реальную возможность соблюдения законодательства субъектами надзора. Обычному человеку, а не юристу, специализирующемуся в определенной области права, трудно разобраться в тонкостях законодательства и учесть их все, тогда как определение конкретных позиций существенно облегчит обеспечение работы заинтересованных лиц.

### Заключение

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать следующее.

1. Автором раскрыта правовая природа категорий «форма» и «метод», а также обоснована необходимость легального разграничения данных понятий как в общем понимании, так и в области транспортной безопасности. Разграничение даст возможность устранить путаницу употребления этих явлений не только в науке административного права, но и в практическом их применении. Субъекты контроля смогут самостоятельно разобраться, в какой форме и с применением каких методов они будут подвержены государственному контролю (надзору). Такое положение благоприятно скажется на доверительном отношении

бизнеса к государству, что определено приоритетным направлением реформы контрольно-надзорной деятельности.

2. На наш взгляд, под формами государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности понимается внешнее организационно-правовое выражение управляющего воздействия в отношении подконтрольных субъектов, заключающееся в осуществлении заданных однородных действий органов государственного контроля в области транспортной безопасности и их должностных лиц, находящее свое закрепление в установленном юридическом документе. К ним следует отнести проверку, профилактику, мониторинг.

Методом государственного контроля в области транспортной безопасности является совокупность конкретных действий (приемов, способов, средств), необходимых для практической реализации конкретной формы государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, направленных на решение поставленных перед ней целей и задач. К ним относится рассмотрение и анализ документов, обследование объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, перевозимых грузов, проведение экспертиз и расследований, информирование и предостережение, изучение электронных ресурсов и др.

Авторские определения рассмотренных категорий дают возможность детализировать их сущностные свойства.

3. Определены новые формы и методы государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. С 1 января 2018 г. государственный контроль осуществляется только с применением риск-ориентированного подхода. Данное новшество позволило сократить количество проверок, что значительно снизило давление на бизнес. Определена законодательная база каждой отрасли контроля (надзора). Внедрение проверочных листов также имеет положительную тенденцию, теперь подконтрольные субъекты заранее знают критерии оценок своей деятельности. Четкость проверяемых требований дает дополнительные плюсы во взаимодействии, а также увеличивает доверие бизнеса к государству.

Государство предпринимает огромные шаги, направленные на взаимодействие с бизнесструктурами и обеспечение благоприятного климата для их деятельности, однако это не должно приводить к самоустранению государства от контрольно-надзорных функций. Особенно это касается транспортного сектора, имеющего огромное значение для нашей страны, так как вопросы транспортной безопасности занимают лидирующее место в системе национальной безопасности государства. Поэтому снижение административной нагрузки на бизнес не должно производиться за счет пренебрежения вопросами безопасности.

## БИБЛИГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 // Российская газета. 2015. № 275.
2. Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016. № 45.
3. Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // Российская газета. 2018. № 46.
4. Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>
5. Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2005. 800 с.
6. Смородинова Ю. С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Общество и право. 2015. № 2 (52). С. 304–309.
7. Баранов М. Л. Юридическая природа и формы государственного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 10 (46). С. 80–84.
8. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник. М. : Юрайт, 2011. 447 с.
9. Завалунов А. З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти : дис... канд. юрид. наук. М., 2009. 182 с.
10. Савинов К. А. К вопросу о формах государственного контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2009. № 3. С. 8–10.
11. Хагундоков А. Б. Формы контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Научные известия. 2017. № 7. С. 107–115.
12. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 183 с.
13. Лещина Э. Л. Курс лекций по административно-процессуальному праву : учеб. пособие / под общ. ред. В. И. Майорова. Челябинск : Челябинский юрид. ин-т МВД России, 2009. 230 с.
14. Колпаков А. Ф. Экспертиза как метод таможенного контроля // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2013. С. 42–51.
15. Смирнов Д. А., Мельникова В. А. Мониторинг как форма государственного финансового контроля // Гуманитарные и юридические исследования. 2016. С. 165–174.
16. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «Консультант плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079)
17. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / С. Г. Березовская, Р. Ф. Васильев, М. И. Еропкин, В. Т. Квиткин и др. М. : Юридическая литература, 1977. 336 с.
18. Гарбичидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право : учебник. М. : Проспект : Велби, 2003. 477 с.
19. Овсянко Д. М. Административное право. М. : Юристъ, 2000. 468 с.
20. Проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/47109.html/>

21. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // СПС «Консультант плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_66069/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66069/)
22. Постановление Правительства РФ от 04.10.2013 № 880 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 41. Ст. 5193.
23. О ходе реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». URL: <http://government.ru/news/28307/>
24. Постановление Правительства РФ от 17.02.2018 № 173 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного транспортного надзора и федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 9. Ст. 1402.
25. О применении риск-ориентированного подхода при федеральном государственном транспортном надзоре и федеральном государственном контроле в области обеспечения транспортной безопасности. URL: <http://government.ru/docs/31431/>
26. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности»)» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.
27. Правительство закрепило внедрение риск-ориентированного подхода в госконтроле. URL: <http://open.gov.ru/events/5515398/>
28. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10.05.2016 № Ф06-7838/2016 по делу № А65-21123/2015 «О неопределенности требований, предъявленных в предписании контролирующим органом». URL: <http://ras.arbitr.ru/>
29. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_199976/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199976/)
30. Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю. URL: <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-sostavleniiu-perechnja-pravovykh-aktov-i-ikh/>
31. Паспорт приоритетного проекта реформирования контрольно-надзорной деятельности от 27.01.2017 № 5 «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований». URL: <http://minjust.ru/ruprioritetnyy-proekt-po-peresmotru-obyazatelnyh-trebovaniy/pasport-prioritetnogo-proekta>
32. Федеральный закон от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4210.
33. Проверочные чек-листы Ространснадзора. URL: <http://security.rostransnadzor.ru/proverochny-e-chek-listy/> <http://open.gov.ru/events/5515398/>
34. Приказ Ространснадзора от 13.09.2017 № ВБ-883фс «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов), применяемых при осуществлении федерального государственного транспортного надзора в области автомобильного транспорта» // СПС «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>

## REFERENCES

1. Putin V. V. The Russian President's Message to the Federal Assembly of the Russian Federation on December 3, 2015. *Russian newspaper*, 2015, no. 275. (In Russ.).
2. Putin V. V. The Russian President's Message to the Federal Assembly of the Russian Federation on December 1, 2016. *Parliamentary newspaper*, 2016, no. 45. (In Russ.).
3. Putin V. V. The Russian President's Message to the Federal Assembly of the Russian Federation on March 1, 2018, *Russian newspaper*, 2018, no. 46. (In Russ.).
4. Putin V. V. The Russian President's Message to the Federal Assembly of the Russian Federation on February 20, 2019. (In Russ.). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>
5. Bakhrakh D. N., Russiiskii B. V., Starilov Yu. N. Administrative law. Moscow, Norma Publ., 2005. 800 p. (In Russ.).
6. Smorodina Yu. S. Methods of implementation of the state control and administrative supervision by Executive authorities of subjects of the Russian Federation. *Society and law*, 2015, no. 2, pp. 304–309. (In Russ.).
7. Baranov M. L. Legal nature and forms of state control. *Administrative and municipal law*, 2011, no. 10, pp. 80–84. (In Russ.).
8. Popov L. L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S. V. Administrative law of Russia. Moscow, Yurait Publ., 2011. 447 p. (In Russ.).
9. Zavulonov A. Z. *Legal basis of state control in the sphere of Executive power*. Diss. of the candidate of law. Moscow, 2009. 182 p. (In Russ.).
10. Savinov K. A. On the question of the forms of state control exercised by the Federal Executive authorities. *Business in law. Economic and legal journal*, 2009, no. 3, pp. 8–10. (In Russ.).
11. Hagundokov A. B. Forms of control over the implementation of certain state powers by local self-government bodies. *Scientific news*, 2017, no. 7, pp. 107–115. (In Russ.).



12. Martynov A. V. Administrative supervision in Russia: theoretical basis of construction. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2010. 183 p. (In Russ.).
13. Leshina E. L., Majorova V. I. (ed.). Course of lectures on administrative procedure law. Chelyabinsk, Chelyabinsk law Institute of the Russian interior Ministry, 2009. 230 p. (In Russ.).
14. Kolpokov A. F. Examination as a method of customs control. *The customs policy of Russia in the far East*, 2013, pp. 42–51. (In Russ.).
15. Smirnov D. A., Melnikov V. A. Monitoring as a form of state financial control. *Humanitarian and legal studies*, 2016, pp. 165–174. (In Russ.).
16. Federal law dated 26.12.2008 No. 294-FZ “On protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control”. (In Russ.). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079)
17. Berezovskaya S. G., Vasilyev R. F., Eropkin M. I., Quitkin V. T. Soviet administrative law. Methods and forms of public administration. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1977. 336 p. (In Russ.).
18. Gabrichidze B. N., Chernyavsky A. G. Administrative law. Moscow, Prospect Publ., Velbi Publ., 2003. 477 p. (In Russ.).
19. Ovsyanko D. M. Administrative law. Moscow, Yurist Publ., 2000. 468 p. (In Russ.).
20. Draft Federal law “On the basis of state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation”. (In Russ.). URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/47109.html/>
21. Federal law of 09.02.2007 No. 16-FZ “On transport security”. (In Russ.). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_66069/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66069/)
22. Resolution of the Government of the Russian Federation dated 04.10.2013 No. 880 “On approval of the Regulations on Federal state control (supervision) in the field of transport security”. *Collection of legislation of the Russian Federation*, 2013, no. 41, art. 5193. (In Russ.).
23. On implementation of the priority program “Reform of control and Supervisory activities”. (In Russ.). URL: <http://government.ru/news/28307/>
24. Decree of the Government of the Russian Federation dated 17.02.2018 No. 173 “On amendments to some acts of the Government of the Russian Federation on the implementation of Federal state transport supervision and Federal state control (supervision) in the field of transport security”. *Collection of legislation of the Russian Federation*, 2018, no. 9, art. 1402. (In Russ.).
25. About application of the risk-oriented approach at Federal state transport supervision and Federal state control in the field of ensuring transport safety. (In Russ.). URL: <http://government.ru/docs/31431/>
26. Decree of the Government of the Russian Federation dated 17.08.2016 No. 806 “On the application of risk-based approach in the organization of certain types of state control (supervision) and amendments to some acts of the Government of the Russian Federation (together with the “Rules for classifying the activities of legal entities and individual entrepreneurs and (or) used by them production facilities to a certain category of risk or a certain class (category) of danger”). *Collection of legislation of the Russian Federation*, 2016, no. 35, art. 5326. (In Russ.).
27. The government has consolidated the introduction of a risk-based approach in the national audit office. (In Russ.). URL: <http://open.gov.ru/events/5515398/>
28. The decision of the Court of Arbitration of the Volga district dated 10.05.2016, No. F06-7838/2016 on the case No.A65-21123/2015 “On the uncertainty of the requirements presented in the order of the controlling authority”. (In Russ.). URL: <http://ras.arbitr.ru/>
29. Federal law dated 23.06.2016 No. 182-FZ “On the bases of system of prevention of offenses in the Russian Federation”. (In Russ.). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_199976/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199976/)
30. Methodical recommendations on drawing up the list of legal acts and their separate parts (provisions) containing obligatory requirements which observance is estimated at carrying out actions for control within the separate type of the state control (supervision) (together with the standard form of the list of the legal acts containing obligatory requirements which observance is estimated at carrying out actions for control: minutes of the meeting of the Government Commission on administrative reform dated 18.08.2016 No. 6. (In Russ.). URL: <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-sostavleniiu-perechnja-pravovykh-aktov-i-ikh/>
31. Passport of the priority project of reforming of control and Supervisory activities dated 27.01.2017 No. 5 “Systematization, reduction and updating of mandatory requirements”. (In Russ.). URL: <http://minjust.ru/ru/prioritetnyy-proekt-po-peresmotru-obyazatelyh-trebovaniy/pasport-prioritetnogo-proekta>
32. Federal law dated 03.07.2016 No. 277-FZ “On amendments to the Federal law “On protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control” and the Federal law «On strategic planning in the Russian Federation”. *Collection of legislation of the Russian Federation*, 2016, no. 27 (Part I), art. 4210. (In Russ.).
33. Rostransnadzor checklists. (In Russ.). URL: <http://security.rostransnadzor.ru/proverochny-e-chek-listy/> <http://open.gov.ru/events/5515398/>
34. The order of Rostransnadzor dated 13.09.2017 No. WB-883fs “On approval of forms of checklists (lists of control issues) used in the implementation of the Federal state transport supervision in the field of road transport”. (In Russ.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>

**Как цитировать статью:** Дюмина А. А. Формы и методы осуществления государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 2 (47). С. 309–317. DOI: 10.25683/VOLBI.2019.47.225.

**For citation:** Dyumina A. A. Forms and methods of the state control (supervision) of transport security. *Business. Education. Law*, 2019, no. 2, pp. 309–317. DOI: 10.25683/VOLBI.2019.47.225.