

М. М. Ершова*

Государственный характер контрольно-надзорной деятельности за осуществлением автомобильных перевозок в Российской Федерации

Современное состояние социально-экономических процессов характеризуется бурным развитием транспортной отрасли: растет количество отечественных перевозчиков и транспортных компаний, осуществляющих свою деятельность на территории России, открываются новые маршруты, появляются более совершенные виды транспортных средств, расширяется правовое регулирование отношений, связанных с перевозкой пассажиров и грузов.

Тем не менее в связи с произошедшими радикальными переменами в различных областях общественной жизни действующее законодательство, регулирующие административно-правовые отношения в сфере отечественного транспорта, во многом не отвечает современным реалиям. Нормативные правовые акты (относящиеся не только к административному, но и к гражданскому, трудовому, финансовому праву) оставляют неурегулированными вопросы, связанные с постоянно возникающими новыми формами перевозочной деятельности.

Организация перевозок является одним из приоритетных направлений деятельности органов государственного управления и местного самоуправления Российской Федерации и представляет собой комплекс мер, направленных на качественное, бесперебойное и безопасное удовлетворение потребностей населения и субъектов предпринимательской деятельности в перемещении пассажиров, багажа и грузов.

Одним из важных направлений деятельности публично-правовых образований является адекватное законодательное регулирование отношений, складывающихся в сфере организации перевозок. Н. Г. Казиминова отмечает: «Присоединение России к ряду международных конвенций, отказ от монополизма государства в сфере транспортировки грузов и пассажиров, активизация субъектов предпринимательства привели к существенному реформированию нормативно-правовой базы в области организации перевозок»¹. Однако деятельность органов государственного управления и местного самоуправления в данной сфере могла бы быть более успешной. В литературе справедливо отмечается, что «организация транспортного обслуживания населения является вопросом, наименее урегулированным в правовом отношении и весьма актуальным для органов городского управления»².

Государственное управление представляет собой последовательность действий, направленных на достижение единых целей (или решение государственных задач). Задачи государства могут меняться в разные исторические периоды, но в целом они постоянны: это обеспечение обороны и безопасности, экономического развития и благосостояния населения, сбережение окружающей природной среды и ресурсов. Иногда говорят также о соответствующих данным задачам социальной, экономической, экологической, правоохранительной функциях государства³.

* Соискатель Московского финансово-юридического университета.

¹ Казиминова Н. Г. Некоторые проблемы организации перевозок водным транспортом // Транспортное право. 2005. № 1. С. 32.

² Сокол-Намоконов Э. Н., Макаров А. В. Правовое регулирование в управлении городскими пассажирскими автотранспортными перевозками // Транспортное право. 2002. № 1. С. 4.

³ См.: Кузнецов А. С. Место государственного контроля и надзора в государственном управлении в области обеспечения безопасности движения // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. С. 107–113.

Решение государственных задач, или реализация функций государства заключается, во-первых, в установлении правил, запретов, дозволений; во-вторых, в образовании государственных органов управления, наделении их необходимыми полномочиями; в-третьих, в предоставлении гражданам и организациям специальных прав, распределении ресурсов; в-четвертых, в обеспечении строгого соблюдения установленных запретов, выполнения правил всеми субъектами права. Называют также аналитическую функцию, прогнозирование, планирование, координацию, контроль. Кратко данная совокупность действий может быть представлена как правовое нормирование, разрешение, принуждение. В свою очередь, правовое нормирование, установление круга субъектов правоотношений, возникающих в конкретной области управления, и их статусов, правонаделение в совокупности образуют специальный административно-правовой режим, обеспечиваемый мерами принуждения.

Г. В. Атаманчук выделяет семь стадий управленческого процесса, составляющих цикл управленческой деятельности¹:

- 1) анализ и оценка управленческой ситуации;
- 2) прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации (в субъекте и объектах государственного управления);
- 3) разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;
- 4) обсуждение и принятие правовых актов и осуществление организационных мероприятий;
- 5) организация исполнения принятых решений (правовых и организационных);
- 6) контроль выполнения и оперативное информирование;
- 7) обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации.

Одной из эффективных мер публично-правового воздействия остается лицензирование перевозочной деятельности. Следует согласиться с И. Стрельниковой в том, что «законодательное закрепление обязательного лицензирования деятельности в области всех пассажирских и грузовых перевозок автомобильным транспортом (за исключением случаев, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) способно существенно повысить безопасность дорожного движения, сократить количество ДТП и оптимизировать государственный контроль за этой важной сферой общественных отношений»².

Перечисленные в Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» направления можно систематизировать в соответствии с названным Г. В. Атаманчуком установлением специального административно-правового режима безопасности дорожного движения³:

- правовое нормирование — разработка и утверждение правил дорожного движения, эксплуатации транспортных средств, требований к безопасности конструкций транспортных средств и их техническому состоянию, к состоянию объектов улично-дорожной сети, к физическому состоянию (медицинские требования) и квалификации участников дорожного движения;

¹ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 1997. С. 178.

² Стрельникова И. Анализ состояния правового регулирования перевозок пассажиров, багажа и грузов по новому уставу автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта Российской Федерации // Право и экономика. 2008. № 5. С. 15.

³ См.: Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 178.

- образование государственных органов (органов исполнительной власти), уполномоченных в области безопасности дорожного движения (ГИБДД МВД России, Минтранс России, Ространснадзор, Росавтодор, Госгортехнадзор), наделение их необходимыми полномочиями по поддержанию установленного режима.

В механизме государственного управления ключевыми элементами являются контроль или наблюдение. Эти элементы присутствуют в государственном управлении всегда. В свое время В. И. Ленин писал, что исполнение законов обеспечивается, во-первых, надзором за исполнением законов, во-вторых, наказанием за неисполнение закона¹.

С. М. Зырянов верно указывает, что наказание по большому счету решает задачу частной превенции правонарушений и не затрагивает ни мотивацию, ни другие составляющие противоправного поведения. В профилактическом воздействии удельный вес наказания меньше, чем надзора. Наказание не может обеспечить полную и надежную охрану общественных отношений. Поэтому на передний план выходят контроль и надзор. Конечно, современный инструментарий правового воздействия на общественные отношения гораздо богаче. В его арсенале имеется широчайший спектр разрешительных методов, позволяющий учитывать тончайшие нюансы регулируемых отношений, корпоративные средства, используемые в публичных интересах, страхование гражданской ответственности владельцев и операторов источников повышенной опасности и т. д. Однако и их потенциал не раскроется полностью без контроля и надзора. Принудительность как необходимое условие действия права обеспечивается преимущественно посредством контрольно-надзорной деятельности².

В общей теории правоотношения то, на что правоотношение направлено, признается его объектом. Правоотношения, возникающие в сфере автомобильных перевозок, направлены на общий объект: перемещение грузов и пассажиров на территории Российской Федерации. Отношения, возникающие по этому поводу между перевозчиком и клиентом, регулируются гражданским правом и обеспечиваются гражданско-правовой охраной. Административно-правовое регулирование этих отношений недопустимо, поскольку оно ограничивало бы свободу предпринимательской деятельности, являлось бы вмешательством в частные дела субъектов предпринимательской деятельности. В то же время в связи с перемещением людей и грузов возникают и другие правовые отношения, которые могут и должны быть урегулированы нормами административного права. Эти отношения направлены на два системообразующих объекта:

- экономическую безопасность Российской Федерации;
- безопасность дорожного движения и эксплуатации транспортных средств.

Вся совокупность норм административного права, посредством которых осуществляется государственное регулирование автомобильных перевозок, по мнению Д. А. Лукинова, может быть разделена на две части. Содержанием первой являются нормы материального права, содержанием второй — нормы процессуального права³.

Материально-правовые нормы института устанавливают правовые принципы правового регулирования; дают определения терминов (нормы-дефиниции); определяют юридические факты, служащие основаниями возникновения, изменения и прекращения соответствующих правоотношений; устанавливают полномочия

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 2. С. 293.

² См.: Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 4–5.

³ См.: Лукинов Д. А., Зырянов С. М. К вопросу о правовой природе контроля за осуществлением международных автомобильных перевозок // Полицейское право. 2008. № 1. С. 49–53.

должностных лиц по принятию правоприменительных актов, совершению юридически значимых действий, а также права и обязанности участников отношений в области автомобильных перевозок¹.

Для административно-правового регулирования автомобильных перевозок должны быть востребованы общеправовые и институциональные принципы: законности; равенства субъектов автомобильных перевозок; презумпции добросовестности автомобильных перевозчиков; соблюдения договоров Российской Федерации, открытости и доступности для перевозчиков нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, предъявляемые к осуществлению автомобильных перевозок; установления обязательных требований федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами; осуществления управленческих воздействий уполномоченными должностными лицами органов, уполномоченных в области регулирования и контроля за осуществлением автомобильных перевозок; учета объектов управления и показателей их деятельности, а также оценки результатов управленческих воздействий; возможности обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного управления и контроля в области автомобильных перевозок; ответственности органов государственного управления и контроля в области автомобильных перевозок и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации².

Реализуя огромные возможности автомобильного транспорта, необходимо наряду с удовлетворением спроса на перевозки повышать их эффективность и качество, дорожно-транспортную и экологическую безопасность, решать проблемы перегруженности транспортной инфраструктуры. Несмотря на то, что развитые страны мира вступили в эпоху автомобилизации много десятилетий назад, универсальных рецептов разрешения этих проблем не существует. Их преодоление продолжает оставаться общей задачей отечественного и международного автотранспортного сообщества³.

Контроль за организацией пассажирских перевозок и ответственность за нее должны быть законодательно подкреплены скорейшим принятием новых правовых актов и ведомственных нормативных документов. Большое количество грузовладельцев и рост объемов пассажирских перевозок плюс большое количество перевозчиков должны создавать картину идеальной конкуренции и суперлиберализованного рынка. Однако относительная простота и легкость, а также ничтожная стоимость выхода на рынок транспортных услуг сделала его доступным для непрофессионалов. При этом, по экспертным оценкам, около 80 % оборота рынка автотранспортных услуг находится в тени. Недобросовестная (дикая) конкуренция и демпинг за счет пренебрежения требованиями обеспечения безопасности дорожного движения и перевозок, износа подвижного состава достигли критических пределов⁴.

При легком доступе на рынок и фактическом отсутствии контроля и учета (грузовые перевозки) у участников рынка отсутствует мотивация к совершенствованию, улучшению качества перевозок. Около 70 % парка подвижного состава физически и морально устарело и не отвечает современным технологическим

¹ См.: Братановский О. Принципы государственной политики в сфере управления транспортным комплексом России // Вестник Евразийской академии административных наук. 2010. № 10. С. 56–65.

² См.: Лукинов Д. А., Зырянов С. М. Указ. соч. С. 49–53.

³ См.: Кузнецов А. С. Указ. соч. С. 107–113.

⁴ См.: Васильев Ф. П., Емельянова А. Н. Административно-правовое регулирование перевозки специальных грузов в России // Административное право и процесс. 2011. № 10. С. 40–43.

и экологическим требованиям. Полностью отсутствует практика страхования ответственности автоперевозчика. Катастрофически упал уровень профессиональной подготовки специалистов, задействованных в автоперевозках, в первую очередь, в пассажирских.

Для повышения безопасности и качества автоперевозок, совершенствования контрольной надзорной деятельности в сфере автомобильного транспорта требуются изменения в законодательной и нормативной правовой базе. Кроме того, необходимо создание на федеральном уровне структуры, наделенной полномочиями организации и координации деятельности местных органов исполнительной власти в сфере грузовых и пассажирских перевозок на автомобильном транспорте (по примеру федеральных агентств на других видах транспорта).