



Административно-правовой статус государственных инспекторов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия за обеспечением транспортной безопасности

А.М.Скрынник

Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ключевые слова: государственная служба, федеральная государственная гражданская служба, служебный статус, государственный транспортный инспектор, общий статус, специальный статус

Адрес для корреспонденции: lawer-sam@mail.ru

Исследование и анализ проблем административно-правового статуса государственных инспекторов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, занимает особое место в работах ученых-правоведов [1]. Важность данного вопроса не отрицается никем из теоретиков и практиков, связывается с изначально противоположными потребностями и интересами сторон — государства, с одной стороны, и юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как хозяйствующих субъектов — с другой. Государство, признавая наличие и значимость указанных обстоятельств, принимает нормативные правовые акты, регулирующие разнообразные экономические отношения. Однако очевидно, что сам по себе нормативный правовой акт действовать не может, и это приводит к созданию на законодательном уровне как механизмов контрольно-надзорной деятельности за исполнением и соблюдением международных договоров РФ и российских нормативных правовых актов, так и мер ответственности за их нарушение. Ключевым звеном взаимоотношений между государством и хозяйствующим субъектом

в сфере контроля за исполнением и соблюдением международных договоров России и российских нормативных правовых актов выступает уполномоченное государством должностное лицо — *инспектор*. Причем меры ответственности за нарушения законодательства предусмотрены для обеих сторон данных взаимоотношений.

В Транспортной стратегии РФ на период до 2030 г. [2] указывается, что создание рынка конкурентоспособных транспортных услуг предполагает развитие нормативно-правовой базы в сфере оказания транспортных услуг (безопасность, экологичность, качество транспортных услуг, развитие методов государственного регулирования рынка). При этом важнейшее значение для регулирования имеет создание эффективной обратной связи в виде системы контроля и надзора. Значимую роль в реализации транспортной стратегии играет повышение управляемости и контролируемости развития транспорта за счет повышения эффективности методов государственного регулирования и управления, развития механизмов проектного управления.

Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг. [3] предусмотрено дальнейшее совершенствование всей системы государственного контроля и надзора. В ней указывается, что необходимо детализировать законодательство Российской Федерации о порядке осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального

СКРЫННИК Анатолий Михайлович

Кандидат экономических наук. Капитан малого плавания морских судов, капитан 2-го ранга запаса, член российской Ассоциации международного морского права. Проходил военно-морскую службу на командно-штурманских должностях, правоохранительную службу в органах транспортной прокуратуры, государственную гражданскую службу в органах Ространснадзора. Доцент кафедры теории и истории права и государства Южно-Российского института-филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

контроля в части установления перечня всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах, в соответствии с которым такие виды государственного (муниципального) контроля и надзора осуществляются. Для каждого вида государственного контроля (надзора) должны быть разработаны и утверждены положения об осуществлении соответствующего вида контроля и надзора.

Одной из основных задач федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [4] названо упорядочение и конкретизация полномочий государственных служащих, которые должны быть закреплены в должностных регламентах.

В соответствии с указом Президента РФ № 1574 [5] должности главного государственного инспектора, старшего государственного инспектора и государственного инспектора федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору, отнесены к должностям, замещаемым федеральными государственными служащими [6].

Государственные служащие Российской Федерации (госслужащие) представляют собой довольно многочисленную социальную группу со своими интересами и ценностными ориентациями, писаными и не писаными правилами служебных и межличностных отношений. Это органическая совокупность специалистов, занимающих государственные должности в системе органов государственной власти и занимающаяся решением управленческих, организационно-распорядительных, информационно-аналитических и контрольно-надзорных задач государственного характера. Это социальная общность специально отобранных, профессионально подготовленных, обладающих определенным жизненным и производственным опытом людей, которым государство поручает решение определенного круга задач с полномочиями представлять государство.

Правовой статус госслужащего — это статус государственного человека, действующего от имени и по поручению государства, стоящего на страже интересов государства и высших социальных ценностей общества, несущего ответственность за свои решения перед государством и обществом. Его статус определяется множеством различного рода атрибутов, параметров и показателей, прежде всего характером власти и формой государства, статусом самой государственной службы. В этом смысле государственный служащий является лицом, органически интегрированным в систему государственно-служебных отношений, урегулированных нормами конституционного, административного, финансового и иных публичных отраслей права.

Административно-правовой статус госслужащих в общем виде характеризуется тем, что:

- их права и обязанности устанавливаются, как правило, в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной службе;
- деятельность государственных служащих подчинена осуществлению задач, возложенных на соответствующий орган, и носит официально-представительный характер;
- служебные права и обязанности государственных служащих обладают единством, своеобразием которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности — правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить;
- осуществление служащими служебных прав и обязанностей гарантируется и поддерживается законодательством;
- составленные на основании закона акты и выданные предписания государственных служащих подлежат исполнению теми, кому они адресованы;
- они имеют право на продвижение по службе, т.е. на служебную карьеру. Порядок и условия реализации этого права устанавливаются законами и подзаконными нормативными актами;
- предусмотрены ограничения их общегражданских прав в целях эффективности служебной деятельности;
- для них предусмотрены определенные льготы, а также усиленная ответственность за совершенные ими правонарушения.

В целом содержание правового положения государственных служащих характеризуется их:

- общегражданскими правами и обязанностями;
- обязанностями и правами по занимаемой государственной должности государственной службы.

Общегражданские права и обязанности государственных служащих такие же, что и у других граждан. Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, а также несут обязанности перед обществом наравне со всеми гражданами. Ограничения возможны с их согласия. Например, государственные служащие, замещающие государственные должности, не могут заниматься предпринимательской деятельностью. Кроме того, гражданские права и свободы государственных служащих могут быть ограничены законом, когда это диктуется интересами нормального функционирования государственной службы.

Служебный статус (служебные обязанности и права) предоставляются всем государственным служащим для успешного осуществления служебной деятельности по замещаемой государственной должности. Служебные обязанности и права можно разделить на общие присущие всем государственным служащим и специальные, обладание которыми связано с конкретными видами государственной

службы, составляющими систему государственной службы (гражданская, правоохранительная, военная) и основными направлениями деятельности внутри вида государственной службы — выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование, оказание государственных услуг, контроль и надзор.

В системе федеральной государственной гражданской службы особо можно выделить также *специальные обязанности и права (особый служебный статус)*, которыми обладают государственные гражданские служащие — государственные инспекторы, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность в системе государственной управленческой деятельности, и лица, к ним приравненные.

В этимологическом значении слово «инспектор» означает звание, присваиваемое по должности надзирателю чего-либо, смотрителю, наблюдателю, блюстителю над чем-то [7]. Инспектор — это должностное лицо, занятое инспектированием, т.е. осуществлением контроля за исполнением установленных правил, надзора за исполнением международных договоров и национальных нормативных правовых актов подконтрольными (поднадзорными) органами и лицами. Как правило, инспекционная деятельность носит межведомственный характер.

Толковый коммерческо-транспортный словарь дает определение:

1) «*инспекция*» — система надзора и контроля над правильностью действий подведомственных органов и лиц;

2) «*государственная инспекция*» — специальные органы государственного управления, ведущие контроль и надзор за соблюдением установленных государством соответствующих правил;

3) «*органы надзора*» — транспортная инспекция, санитарная инспекция и др. [8].

Специальные обязанности и права, которыми обладают государственные инспекторы, могут быть подразделены на две подгруппы.

Первую подгруппу составляют обязанности и права, относящиеся к специальному статусу государственных инспекторов по отрасли служебной деятельности (объекту надзора), в сферах: транспорта (государственных транспортных инспекторов), охраны окружающей среды (государственных инспекторов в области окружающей среды), охраны водных биоресурсов (инспекторы рыбоохраны), охраны водных объектов (водная инспекция), охраны труда (трудовая инспекция) и др.

Вторую подгруппу составляют служебные обязанности и права, сопутствующие специальному статусу государственных инспекторов внутри отрасли (направления) служебной деятельности, в системе Ространснадзора Минтранса РФ — по видам транспорта: Госморречнадзор, Госавианадзор, Госавтодорнадзор, Госжелдорнадзор, надзор за обеспечением транспортной безопасности.

Характер и объем специальных обязанностей и прав государственных инспекторов Ространснадзора зависит от его правового положения, направления надзорной деятельности и вида занимаемой государственной должности. Так, специальными являются обязанности и права государственных транспортных инспекторов, осуществляющих контроль и надзор за исполнением международных договоров РФ и российских нормативных правовых актов в сфере обеспечения транспортной безопасности. Обязанности и права государственных инспекторов должны быть предусмотрены в законах, положениях, административных и должностных регламентах и других нормативных правовых актах.

I. Общий статус государственных инспекторов, осуществляющих контроль и надзор в сфере обеспечения транспортной безопасности, как федеральных государственных гражданских служащих и как специалистов закреплён, в первую очередь, в ФЗ-79 [9], указах Президента РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, регулирующих прохождение государственной гражданской службы. Как уполномоченных федеральных органов государственной власти, наделённых контрольно-надзорными функциями — в ФЗ-294 [10] и постановлении Правительства РФ № 398 [11].

Хотелось бы также отметить, что инспектор в соответствии с п. 2 ст. 6 Конституции РФ является, в первую очередь, индивидуальным субъектом административного права — гражданином и, соответственно, обладает общим административно-правовым статусом гражданина РФ.

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 398 Ространснадзор (в лице уполномоченных должностных лиц — федеральных государственных гражданских служащих) осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации: о гражданской авиации; о торговом мореплавании; о внутреннем водном транспорте Российской Федерации; о порядке осуществления международных автомобильных перевозок (транспортный контроль); о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а также промышленной безопасности на железнодорожном транспорте; об организации, обеспечения и выполнения организациями морского, внутреннего водного и железнодорожного транспорта перевозок высших должностных лиц РФ и иностранных государств; об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских судов; судов внутреннего водного и смешанного (река-море) плавания, иных плавучих объектов, железнодорожного подвижного состава; о транспортной безопасности; и иные полномочия.

II. Специальный статус государственных инспекторов Ространснадзора по контролю и надзору в сфере транспорта — *транспортных инспекторов*

определен в настоящее время следующими нормативными правовыми актами:

- ст. 23.36 ФЗ-195 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Постановлением Правительства РФ от 09.06.2010 № 409 «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций»;
- распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 № 1285-р «Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте»;
- приказом Ространснадзора от 30.10.2007 № ГК-938фс «Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»;
- приказом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 18.03.2009 № НЛ-227фс «О форменной одежде, знаках различия и порядке ношения форменной одежды работниками Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющими функции по контролю и надзору»;
- приказом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 02.08.2010 № ГК-806фс «Об утверждении личных номерных печатей»;
- приказом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 02.08.2010 № ГК-807фс «Об утверждении Положения о порядке использования и хранения номерных нагрудных знаков (жетонов) государственных транспортных инспекторов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных органов».

III. Специальный статус государственных инспекторов Ространснадзора по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности определяется ст. 11.1 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;

IV. Специальный статус государственных инспекторов Ространснадзора по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности на определенной территории (по окружному признаку, как пример, в пределах Южного федерального округа определяется приказом Ространснадзора от 02.06.2011 № АК-470фс «Об утверждении Положения об Управлении государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Южному федеральному округу»; приказом начальника Управления государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Южному федеральному округу Ространснадзора от 25.11.2009 «Об утверждении Положения об Отделе надзора за обеспечением транспортной безопасности») на всех видах транспорта (кроме воздушного) и должностными регламентами госслужащих-госинспекторов.

Административно-правовой статус государственных инспекторов выражается в том, что требования государственных инспекторов в пределах их полно-

**25 апреля 2012 года в Москве состоится
Международная конференция
«Транспортная безопасность и технологии-2012»**

Тематика и структура конференции охватывают весь спектр практических задач и учитывают специфику обеспечения безопасности на всех видах транспорта, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, вопросы взаимодействия и координации деятельности федеральных и региональных структур. Пленарное заседание на тему: «Государственная политика и законодательство в сфере обеспечения транспортной безопасности, пути совершенствования», 4 секционных заседания.

Участники конференции: руководители, практические работники и специалисты, представители федеральных и региональных органов государственной власти (профильных комитетов Государственной Думы РФ, Минтранса РФ, МВД России, ФСБ России, МЧС России, Ространснадзора, Федеральных агентств по транспорту), профессиональных объединений и сообществ, страховщики, зарубежные гости.
E-mail: info@transafety.ru; www.transafety.ru

мочий, предъявленные в связи с проведением проверок, являются обязательными для исполнения юридическим и физическими лицами.

Государственный инспектор при осуществлении контрольных и надзорных функций руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства транспорта РФ, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, и другими установленными актами.

При проведении мероприятий по контролю государственный инспектор не вправе:

- ▶ проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции Ространснадзора в области обеспечения транспортной безопасности;
- ▶ осуществлять плановые проверки в случае отсутствия при проведении мероприятий по контролю (надзору) должностных лиц или работников проверяемых юридических лиц либо их представителей;
- ▶ требовать представление документов, информации, если они не являются объектам мероприятий по контролю (надзору) и не относятся к предмету проверки;
- ▶ изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;
- ▶ распространять информацию, охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю (надзору), за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- ▶ превышать установленные сроки проведения мероприятий по контролю (надзору);
- ▶ проводить проверку при отсутствии оснований для ее проверки;
- ▶ нарушать сроки проведения проверки;

- Д проводить проверку при отсутствии согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры;
- Д проводить проверку без распоряжения (приказа) руководителя (заместителя руководителя) управления;
- Д не представлять акт о проведенной проверке;
- Д привлекать к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан или организаций;
- Д проводить плановую проверку, не включенную в ежегодный план проведения плановых проверок.

Следует иметь в виду, что законодателем введена также ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора): в соответствии со ст. 19.6.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3 до 5 тыс. руб.

Как правильно было указано С.М.Зыряновым, административно-надзорные полномочия входят в компетенцию должности государственного инспектора, статус которого определяется совокупностью факторов, придающих ему *специальный характер*: власть, принудительность, направленность вовне, к неподчиненным субъектам — гражданам и организациям [12].

Необходимо отметить, что в 2009 г. приказами Ространснадзора, были внесены изменения в организационно-штатные структуры управлений госавианадзора по федеральным округам путем включения в их штат вновь созданных по решению Правительства РФ [13] во исполнение ФЗ-16 (2007 г.) отделов надзора за обеспечением транспортной безопасности на: морском, внутреннем водном, железнодорожном, автомобильном транспорте и в дорожном хозяйстве (за исключением воздушного).

С нашей точки зрения, принятым (инновационным) решением о создании отделов надзора за обеспечением транспортной безопасности (на всех видах транспорта, за исключением воздушного) в структуре госавианадзора внесен дисбаланс в отработанную и хорошо зарекомендовавшую себя годами эффективную структуру осуществления контроля (надзора) на транспорте — по видам транспорта.

С учетом проведенного исследования можно сделать вывод о том, что в настоящее время *государственные инспекторы по контролю (надзору) за обеспечением транспортной безопасности на морском, внутреннем водном, железнодорожном, автомобильном транспорте и в дорожном хозяйстве* обладают общим и специальным статусом федеральных государственных гражданских служащих — государственных инспекторов Ространснадзора. В то же время они *исключены из принятой в Ространснадзоре*

схемы и направлениям деятельности осуществления контроля (надзора) — по видам транспорта (выделен в отдельное звено контроля (надзора) только воздушный транспорт).

Отсутствие Административных регламентов по осуществлению контроля и надзора за обеспечением транспортной безопасности (по видам транспорта) также негативно влияет на проведение проверочных мероприятий и прямо или косвенно может определять подверженность госинспектора коррупцииогенности.

Данное направление контроля (надзора) в настоящее время представляет самостоятельную ветвь транспортного надзора и, соответственно, требует совершенствования, реорганизации и реструктуризации, что должно положительно отразиться на эффективности и результативности контроля (надзора) за обеспечением транспортной безопасности (по видам транспорта) и общей контрольно-надзорной деятельности Ространснадзора в целом.

Деление должностей государственных инспекторов на главного, старшего и госинспектора не повлекло соответствующего разделения должностных функций по направлениям (видам транспорта), по ответственности и др. (за исключением разделения по устанавливаемому должностному окладу и соответствующего ему классному чину). Статусом главного госинспектора, старшего госинспектора, госинспектора обладают также некоторые должностные лица, уполномоченные осуществлять контрольно-надзорные полномочия: руководитель Ространснадзора (заместители), начальники управлений (заместители), начальники отделов (заместители).

Статьей 23.36 Кодекса РФ об административных правонарушениях и Постановлением Правительства РФ № 490 (2010 г.) «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» закреплено правовое понятие «*государственный транспортный инспектор*», а п. 8 ст. 11 ФЗ-16 (2007 г.) — правовое понятие «*государственный транспортный надзор*». В то же время в основном нормативном правовом акте, регламентирующем деятельность Ространснадзора, — Положении, вышеназванные правовые понятия не применяются.

Соответственно, в должностных регламентах употребляется термин «государственный инспектор», что не в полной мере соответствует требованиям федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» по упорядочению и конкретизации полномочий государственных служащих, с учетом вмененных функций и смысла правового определения (закрепления) понятия — «государственный транспортный инспектор».

1. Зырянов С.М. Структура и содержание административно-правового статуса государственных инспекторов

- // Журнал Российского права. 2009. № 2. С. 17-26.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р «Об утверждении Транспортной стратегии РФ на период до 2030 года».
 3. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы».
 4. Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 «Об утверждении федеральной Программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // Российская газета. 2009. 12 марта.
 5. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Российская газета. 2006. 12 янв.
 6. Федеральный закон Российской Федерации от 27.05.2003 «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 31 мая.
 7. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: иллюстрированное издание. М., 2011. С. 393.
 8. Современный толковый коммерческо-транспортный словарь. СПб., 2002. Книга 1. С. 189, 352.
 9. Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 № 79 «О государственной службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 июля.
 10. Федеральный закон Российской Федерации от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и ин-

дивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта».
12. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.04.2009 № 354 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам транспортной безопасности».

Administratively-legal status of state inspectors who are carrying out control and supervising powers behind maintenance of transport safety

A.M. Skrynnik, PhD in Economics, South-Russian Institute — the branch of the Russian Academy of the National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation

In the article the general and special legal status of federal state civil employees — the state inspectors for the control (supervision) for ensuring transport safety at sea, inland water, railway, automobile transport and road economy is analyzed.

Key Words: public service, federal state civil service, official status, state transport inspector, general status, special status

Corresponding address: lawer-sam@mail.ru

16–17 апреля 2012 года
Holliday Inn Sushevsky

V Межотраслевой ФОРУМ ДИРЕКТОРОВ ПО ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В ПРОГРАММЕ:

- **Законодательство. Основные тенденции** и прогнозы развития рынка информационной безопасности
- Требования информационной безопасности в условиях необходимости обеспечения **непрерывности бизнеса**
- Как обеспечить развитие СУИБ, на чем концентрироваться в первую очередь в условиях **второй волны кризиса и жесткой экономики?**
- Управление инцидентами в области ИБ
- Безопасность **центров обработки данных**
- Безопасность **мобильного доступа**
- Взаимоотношения «треугольника» — **ИТ, ИБ и внутреннего аудита**
- **Заседание практикум.** Раунд II. Как подготовиться к проверкам регуляторов?



Организатор:



Генеральный спонсор:



Золотой спонсор:



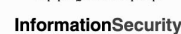
Спонсор сессии:



При поддержке:



Официальный информационный партнер:



Интернет-партнер:



HR-партнер:



Информационные партнеры:



➤ Зарегистрируйтесь по телефону: +7 (495) 995-8004
или на сайте www.infosecurity-forum.ru