

УДК 342.9
DOI 10.52452/19931778_2021_6_108

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕРЕВОЗКИ ТЯЖЕЛОВЕСНЫХ И КРУПНОГАБАРИТНЫХ ГРУЗОВ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ: ТЕНДЕНЦИИ К ЗАКРЕПЛЕНИЮ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ЗА ОРГАНАМИ ГОСАВТОДОРНАДЗОРА

© 2021 г.

В.И. Лисенко

Северо-Уральское межрегиональное управление государственного автодорожного надзора
Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Тюмень

viktorlis75@mail.ru

Поступила в редакцию 11.08.2021

Грузоперевозки – распространенная сфера деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Одно из наиболее прибыльных и удобных решений в данной области – это использование автомобильного транспорта, в том числе и для транспортировки тяжеловесных и крупногабаритных грузов. Государственная функция контроля (надзора) весогабаритных параметров транспортных средств осуществляется сотрудниками Госавтодорнадзора на стационарных и передвижных постах весогабаритного контроля. В то же время система предоставления разрешительных документов на движение по автомобильным дорогам тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств реализуется в рамках полномочий нескольких государственных (муниципальных) органов власти, что, по мнению автора, носит разрозненный характер и усложняет получение государственной услуги заинтересованным лицам. Автором предлагается внедрение механизма оптимизации правового регулирования автоперевозок тяжеловесных и крупногабаритных грузов путем объединения контрольных (надзорных) и разрешительных функций в зоне ответственности одного ведомства – Государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Ключевые слова: Госавтодорнадзор, тяжеловесный груз, крупногабаритный груз, автомобильная перевозка, весовой и габаритный контроль, специальное разрешение.

Текущий 2021 год ознаменован значимыми мероприятиями, прошедшими в рамках реализуемой в Российской Федерации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», сроки реализации которой утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам с декабря 2016 года по 2025 год включительно. Во-первых, практически завершилась реализация так называемой «регуляторной гильотины» – инструмента масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду. Результатом данного проекта, как мы видим, явилась отмена устаревших нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение с 1 января 2021 года в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учётом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах. Ключевым нормативным документом, закрепляющим механизм реализации «регуляторной гильотины», является всту-

пивший с 1 ноября 2020 года новый Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», в котором данному проекту посвящена отдельная статья. Во-вторых, с 1 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Упомянутый документ, который также называют контрольно-надзорным кодексом, является поистине новым словом в сфере деятельности контрольных (надзорных) органов различного уровня в Российской Федерации, устанавливающим новый порядок организации и осуществления государственного и муниципального контроля. Важно сказать и о прошедшем в июне 2021 года Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ-2021), который стал первым и самым масштабным в мире деловым событием очного формата после вынужденного перерыва из-за пандемии COVID-19. В мероприятии приняли участие Президент Российской Федерации Владимир Путин, мировые лидеры, руководители крупных российских и иностранных компаний и банков, ведущие эксперты из числа представителей науки, СМИ и бизнес-

сообщества. В рамках ПМЭФ-2021 состоялась сессия «Реформа контрольно-надзорной и лицензионно-разрешительной деятельности. Защита прав предпринимателей». По словам профессора МГИМО, генерального директора АНО «Платформа для работы с обращениями предпринимателей» Элины Сидоренко, «реформирование контрольной (надзорной) деятельности необходимо совместить с реформированием лицензионно-разрешительной деятельности...». По мнению многих участников, ключевое место в системе реформирования должны занимать комфортные взаимоотношения предпринимателей с государством. «Эти отношения не должны быть обременительными для бизнеса», – отметил первый вице-премьер Правительства Российской Федерации Андрей Белоусов [1]. В дополнение к сказанному 19 июля 2021 года анонсировано создание в России цифровой платформы контрольной (надзорной) деятельности, одной из задач которой является формирование среды доверия между поднадзорными субъектами (бизнесом) и контролерами. Тем самым становится очевидно, что обозначенные выше актуальные аспекты реформирования контрольной (надзорной) и лицензионно-разрешительной деятельности указывают на необходимость продолжения работы по снижению административных барьеров и повышению доступности государственных и муниципальных услуг, в том числе субъектам автотранспортной деятельности (перевозчикам). Тем более что значительная их часть находится в непосредственном контакте с подразделениями государственного автодорожного надзора в рамках осуществляемого государственного контроля (надзора) и оказания государственных услуг, а возникающая между ними административно-процедурная деятельность, по нашему мнению, нуждается в совершенствовании с учетом современных реалий. Так, автором предлагается рассмотреть одно из направлений автотранспортной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в нашей стране – это эксплуатация сверхнормативного автомобильного транспорта по автомобильным дорогам различных категорий, как по территории Российской Федерации, так и с выездом за рубеж. Сверхнормативный (негабаритный) автомобильный транспорт – это, как правило, автомобильная перевозка грузов, размеры и масса которых превышают допустимые законом нормы движения по автомобильным дорогам Российской Федерации и в международном сообщении. В случае превышения транспортным средством (с грузом или без груза) предельно допустимых весовых (габаритных) параметров,

установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.12.2020 г. № 2200 «Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом и о внесении изменений в пункт 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации», такое транспортное средство относится к категории тяжеловесного и (или) крупногабаритного [2]. С момента принятия решения должностным лицом предприятия (перевозчиком) о необходимости осуществления такой перевозки субъекты автотранспортной деятельности (перевозчики) и федеральные (муниципальные) органы исполнительной власти становятся участниками административных правоотношений, связанных с реализацией разрешительных и контрольных (надзорных) административных процедур в данной сфере. Так, в соответствии с пунктом 5.5.2 Постановления Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» Госавтодорнадзор как структурное подразделение Федеральной службы по надзору в сфере транспорта реализует полномочия по проведению весового и габаритного контроля транспортных средств на автомобильных дорогах федерального значения. Контроль в данном случае осуществляется на стационарных пунктах весогабаритного контроля транспортных средств (далее – СПВГК), организованных владельцами автомобильных дорог, и передвижных пунктах весогабаритного контроля транспортных средств (далее – ППВГК), организованных на базе автомобилей или прицепов на автомобильных дорогах федерального значения. Процедуры проведения весового и габаритного контроля, оформление результатов его проведения и порядок организации пунктов весогабаритного контроля транспортных средств утверждены Приказом Министерства транспорта РФ 31.08.2020 г. № 348 «Об утверждении Порядка осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств». Непременным является то, что эксплуатация транспортных средств, которые превышают допустимые весогабаритные параметры, по автомобильным дорогам как Российской Федерации, так и в международном сообщении разрешена только при наличии специального разрешения, которое в обязательном порядке должно быть у водителя. В этом случае государственную услугу по выдаче специального разрешения на транспортные средства, превышающие весогабаритные параметры, оказывает целая плеяда как федеральных, так и муниципальных (местных) органов власти. Так, частью 10 статьи 31 Федерального закона от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об ав-

томобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определены уполномоченные органы, осуществляющие выдачу специального разрешения на движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства (далее – специальное разрешение), а именно:

1. Федеральный орган исполнительной власти (Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)), осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, самостоятельно либо через уполномоченные им подведомственные организации в отношении движения по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства в случае, если маршрут, часть маршрута указанного транспортного средства проходят по автомобильным дорогам федерального значения, участкам таких автомобильных дорог или по территориям двух и более субъектов Российской Федерации;

2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно либо через уполномоченные им подведомственные организации в случае, если маршрут, часть маршрута тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства проходят по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального значения, участкам таких автомобильных дорог, по автомобильным дорогам местного значения, расположенным на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), при условии, что маршрут указанного транспортного средства проходит в границах этого субъекта Российской Федерации и маршрут, часть маршрута не проходят по автомобильным дорогам федерального значения, участкам таких автомобильных дорог;

3. Органы местного самоуправления муниципального района самостоятельно либо через уполномоченную им подведомственную организацию в случае, если маршрут, часть маршрута тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства проходят по автомобильным дорогам местного значения муниципального района, по автомобильным дорогам местного значения, расположенным на территориях двух и более поселений в границах муниципального района, и не проходят по автомобильным дорогам федерального, регионального или межмуниципального значения, участкам таких автомобильных дорог;

4. Органы местного самоуправления городского поселения самостоятельно либо через уполномоченную им подведомственную организацию в случае, если маршрут, часть маршрута тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства проходят по автомобильным дорогам местного значения городского поселения, при условии, что маршрут указанного транспортного средства проходит в границах этого городского поселения и маршрут, часть маршрута не проходят по автомобильным дорогам федерального, регионального или межмуниципального, местного значения муниципального района, участкам таких автомобильных дорог;

5. Органы местного самоуправления сельского поселения самостоятельно либо через уполномоченную им подведомственную организацию в случае, если маршрут, часть маршрута тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства проходят по автомобильным дорогам местного значения сельского поселения, при условии, что маршрут данного транспортного средства проходит в границах населенных пунктов сельского поселения и указанные маршрут, часть маршрута не проходят по автомобильным дорогам федерального, регионального или межмуниципального, местного значения муниципального района, участкам таких автомобильных дорог, и в случае закрепления законом субъекта Российской Федерации за сельским поселением вопроса осуществления дорожной деятельности в отношении таких автомобильных дорог, а в случае отсутствия этого закрепления – органом местного самоуправления муниципального района;

6. Органы местного самоуправления городского округа самостоятельно либо через уполномоченную им подведомственную организацию в случае, если маршрут, часть маршрута тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства проходят по автомобильным дорогам местного значения городского округа и не проходят по автомобильным дорогам федерального, регионального или межмуниципального значения, участкам таких автомобильных дорог;

7. Собственники автомобильных дорог в случае, если маршрут тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства проходит по частной автомобильной дороге [3].

Соответственно порядок выдачи специального разрешения определен Приказом Министерства транспорта РФ от 05.06.2019 г. № 167 «Об утверждении Порядка выдачи специального разрешения на движение по автомобильным

дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства».

По мнению автора, целесообразно унифицировать (объединить) административные процедуры реализации режимов государственного контроля (надзора) и выдачи специального разрешения в рамках одного федерального контрольного (надзорного) органа, предоставляющего ему право осуществлять полный цикл управленческих действий в сфере государственного регулирования эксплуатации тяжеловесного и крупногабаритного транспорта на всех видах автомобильных дорог. Уверены, что это будет еще одним шагом на пути последовательного воплощения общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности оказания государственных и муниципальных услуг субъектам транспортного комплекса. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что анализ состояния разрешительной системы, проведенный отечественными исследователями, показывает, что общие правила о «специализации» федеральных министерств, служб и агентств, закрепленные Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», системно нарушаются. Например, Указ предусматривает, что федеральное агентство осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Однако среди федеральных органов, предоставляющих наибольшее количество видов разрешений, выделяются такие агентства, как Росавиация, Росморречфлот и Росжелдор [4]. К этой же группе государственных федеральных органов можно отнести и Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), почему-то осуществляющее через свои подведомственные учреждения оформление и выдачу специальных разрешений на движение тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств как во внутрироссийском, так и в международном сообщении (с пересечением государственной границы Российской Федерации).

Выдвинутые автором предложения подкреплены достаточно успешными примерами реализации разрешительных и контрольных (надзорных) функций в рамках одного государственного органа. Так, например, разрешительные и контрольные (надзорные) функции государственного автодорожного надзора охватывают пассажирские автобусные перевозки, автомобильные перевозки опасных грузов, а именно:

1. Выдача лицензии на перевозку пассажиров и иных лиц автобусами с последующим лицензионным контролем деятельности перевозчиков;
2. Выдача удостоверений допуска перевозчика (карточки допуска на каждое ТС) на осуществление пассажирских и грузовых автоперевозок в международном сообщении с последующим их контролем (надзором) в пунктах транспортного контроля, обозначенных дорожным знаком 7.14 «Пункт транспортного контроля»;
3. Выдача специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозку опасных грузов (ОГ), в случае если маршрут или часть маршрута указанного транспортного средства проходит по автомобильным дорогам федерального значения с последующим их контролем во время проведения постоянных рейдов, а также на СПВГК и ППВГК;
4. Выдача специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок опасных грузов (ОГ) с последующим их контролем во время проведения постоянных рейдов, а также на СПВГК и ППВГК.

Важно отметить тот факт, что процедура согласования инспектором маршрута перевозки опасного груза осуществляется с владельцами всех видов автомобильных дорог, входящих в данный маршрут, что по своей сути схоже с согласованием перевозки тяжеловесных (крупногабаритных) грузов. Таким образом, автором предлагается передать разрешительные функции по выдаче специального разрешения на движение по различным видам автомобильных дорог тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства в ведение одного федерального контрольного (надзорного) органа – Государственного автодорожного надзора. Таким образом, Государственный автодорожный надзор посредством «единого окна» осуществляет оказание государственной услуги по выдаче специального разрешения, а гражданин (представитель перевозчика) представляет необходимый пакет документов только один раз, в один государственный орган и в стандартном формате независимо от сложности (протяженности) и особенностей маршрута перевозки [5]. Дальнейшие действия территориальных подразделений Госавтодорнадзора будут заключаться в последовательном согласовании перевозки негабаритного (тяжеловесного) груза с владельцами различных видов автомобильных дорог маршрута движения ТС, а также с соответствующими уполномоченными (заинтересованными) организациями и государственными органами, например:

1. Органы управления автомобильными дорогами (владельцы автодорог);

2. Балансодержатели искусственных сооружений и коммуникаций;

3. Отделения железных дорог (мосты, путепроводы, железнодорожные переезды, линии метро, подземные трубопроводы и кабели, воздушные линии электроснабжения и связи и т.п.);

4. Специальные службы;

5. Уполномоченные органы субъектов Российской Федерации;

6. Муниципалитеты и органы местной власти, управляющие улично-дорожной сетью городов и других населенных пунктов и др.

В целом вопросы контроля (надзора) соблюдения правил и условий разрешительной деятельности продолжают оставаться одними из актуальных направлений исследования как научных, так и практических работников. В частности, известные российские ученые-административисты Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков в своих трудах одним из главных элементов разрешительной системы выделяют длящиеся отношения между властными и невластными субъектами, обязательным элементом которых является надзор за соблюдением лицензиатами и иными субъектами, получившими разрешения, правил и условий при осуществлении соответствующей деятельности. Фактически все лицензирующие органы (органы, выдающие разрешение) одновременно являются субъектами административного надзора. При этом функции лицензирования (выдачи разрешения) и надзора в основном выполняют разные структурные подразделения одного государственного органа, разные должностные лица [6, с. 429]. Таким образом, считаем, что вышеизложенные предложения представляются в

достаточной степени обоснованными и интересными как с практической точки зрения эффективности деятельности государственного автодорожного контроля (надзора) в Российской Федерации, так и с точки зрения интересов субъектов автотранспортной деятельности, осуществляющих эксплуатацию тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств.

Список литературы

1. Итоги работы ПМЭФ-2021 // Сайт мероприятия «Петербургский международный экономический форум» (www.forumspb.com). 2021. URL: <https://forumspb.com/news/news/itogi-raboty-pmef-2021/> (дата обращения: 25.07.2021).

2. Сверхнормативный транспорт: порядок движения по автомобильным дорогам. Текст: электронный // Федеральное дорожное агентство (Росавтодор): официальный сайт. 2021. URL: <https://rosavtdor.gov.ru/about/upravlenie-fda/upravlenie-ekspluatatsii-avtomobilnyh-dorog/dvizhenie-tyazhelovesnykh-i-ili-krupnogatarnykh-transportnykh-sredstv> (дата обращения: 22.07.2021).

3. Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.11.2007. № 46. Ст. 5553.

4. Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Анализ состояния разрешительной системы в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 57–82.

5. Абакумов Л.Л. Перспективы внедрения и развития «единого окна» в Евразийском экономическом союзе // Вестник Курганского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. № 5 (39).

6. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005.

LEGAL REGULATION OF THE TRANSPORTATION OF HEAVY AND BULKY GOODS BY ROAD: TRENDS TOWARDS THE CONSOLIDATION OF LICENSING POWERS FOR THE BODIES OF GOSAVTODORNADZOR

V.I. Lisenko

Cargo transportation is a common field of activity of legal entities and individual entrepreneurs. One of the most profitable and convenient solutions in this area is the use of road transport, including for the transportation of heavy and oversized cargo. The state function of control (supervision) of the weight and size parameters of vehicles is carried out by employees of Gosavtodornadzor at stationary and mobile weight and size control posts. At the same time, the system of granting permits for the movement of heavy and oversized vehicles on highways is implemented within the powers of several state (municipal) authorities, which, according to the author, is of a disparate nature and complicates the receipt of public services to interested persons. The author suggests the introduction of a mechanism for optimizing the legal regulation of heavy and oversized cargo transportation by combining control (supervisory) and licensing functions in the area of responsibility of one department – the State Road Supervision of the Federal Service for Supervision in the Field of Transport.

Keywords: Gosavtodornadzor, heavy cargo, bulky cargo, automobile transportation, weight and dimensional control, special permit.

References

1. Results of SPIEF-2021 // Website of the event «St. Petersburg International Economic Forum» (www.forumspb.com). 2021. URL: <https://forumspb.com/news/news/itogi-raboty-pmef-2021/> (Date of access: 25.07.2021).
2. Excess transport: the order of movement on highways. Text: electronic // Federal Road Agency (Rosavtodor): official website. 2021. URL: <https://rosavtodor.gov.ru/about/upravlenie-fda/upravlenie-eksploatatsii-avtomobilnyh-dorog/dvizhenie-tyazhelovesnykh-i-ili-krupnogabaritnykh-transportnykh-sredstv> (Date of access: 22.07.2021).
3. Federal Law No. 257-FL of 08.11.2007 «On highways and on road activity in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 12.11.2007. № 46. Article 5553.
4. Knutov A.V., Plaksin S.M., Chaplinsky A.V. Analysis of the state of the licensing system in the Russian Federation // Issues of state and municipal management. 2017. № 2. P. 57–82.
5. Abakumov L.L. Prospects for the introduction and development of a «single window» in the Eurasian Economic Union // Bulletin of the Kurgan State University. Series: Humanities. 2015. № 5 (39).
6. Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrative law: Textbook for universities. 2nd ed., ed. and add. M.: Norma, 2005.