ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

№ 1 - 2016

РОСТРАНСНАДЗОР ФСБ РОСИИ МВД РОССИИ МЧС РОССИИ

Электронный научный журнал Транспортное право и безопасность 2016. № 1(1)

Все статьи, публикуемые в журнале, рецензируются членами редакционного совета, а также другими ведущими учеными.

В журнале рассматриваются результаты научных исследований в области юридических, педагогических, технических и исторических наук.

Авторами статей являются ведущие специалисты современного научного знания, преподаватели вузов, аспиранты и научные работники.

Журнал ориентирован на широкий круг ученых, специалистов-практиков, студентов, магистрантов и преподавателей, участвующих в научно-исследовательской работе, работников транспортных организаций, правоохранительных органов и органов прокуратуры, органов федеральной власти.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакции.

Учредитель и издатель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет путей сообщения»

Журнал издается с января 2016 г.

Журнал «Транспортное право и безопасность» зарегистрирован как средство массовой информации — сетевое издание — Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Номер свидетельства: ЭЛ № ФС 77-64237 от 25.12.2015.

Периодичность: 12 раз в год.

Выпуски журнала размещаются на сайте: URL: http://trans-safety.ru

E-mail редакции: red@trans-safety.ru

Редакционный совет

Бецков Александр Викторович — доктор технических наук, профессор Академии управления МВД России

Галахов Сергей Сергеевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ, главный научный сотрудник ФСИН России

Гришковец Алексей Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, институт права РАН

Духно Николай Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, директор Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), член Российской академии юридических наук (РАЮН)

Житников Борис Юрьевич — доктор технических наук, профессор, начальник кафедры специальной техники и информационных технологий Владимирского юридического института ФСИН России (г. Владимир)

Кайнов Владимир Иванович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Северо-Западный филиал Российской академии правосудия (г. Санкт Петербург)

Кудрявцев Алексей Вадимович — доктор юридических наук, доцент, декан факультета права Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Владимир)

Лупарев Евгений Борисович — доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, заведующий административного и финансового права Кубанского государственного университета

Липатов Эдуард Георгиевич — доктор юридический наук, заведующий кафедрой административного и уголовного права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина, филиал Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Миронов Анатолий Николаевич — доктор юридических наук, начальник кафедры управления и административно-правовых дисциплин Владимирского юридического института ФСИН России

Миронов Ринат Гаянович — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры управления и административно-правовых дисциплин Владимирского юридического института ФСИН России (г. Уфа)

Полянсков Юрий Вячеславович — доктор технических наук, профессор, президент Ульяновского государственного университета

Сердюк Наталья Владимировна — доктор педагогических наук, заместитель начальника кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России

Чаннов Сергей Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — РАНХиГС

Агеев Александр Александрович — кандидат политических наук, депутат Государственной Думы IV и VI созывов (2003—2007, 2011—2016), член фракции Политической партии «Справедливая Россия», Председатель счетной комиссии Государственной Думы, Первый заместитель председателя комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству

Анохина Светлана Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент Барнаульского юридического института МВД России

Добробаба Марина Борисовна — кандидат юридический наук, доцент, доцент кафедры административного права Кубанского государственного университета (г. Краснодар)

Смирнова Ольга Олеговна — кандидат экономических наук, преподаватель Правового колледжа Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

Фролов Андрей Степанович — кандидат юридических наук, профессор кафедры уголовного права и криминалистики Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского

Редакционная коллегия

Васильев Федор Петрович — главный редактор
Корякин Виктор Михайлович — заместитель главного редактора
Смирнова Ольга Олеговна — ответственный редактор
Гусейнова Альбина Джаббаровна — ведущий редактор

Содержание

Теория и методология обеспечения транспортной безопасности

Духно Н. А., Васильев Ф. П.
Правовые основы обеспечения транспортной безопасности на современном этапе 12
Землин А. И.
Актуальные проблемы развития транспортного права как комплексной отрасли российского права 21
Борисова С. В.
Безопасность как объект публично-правового и частноправового регулирования 28

Особенности правоотношений субъектов, обеспечивающих транспортную безопасность

Бережкова Н. Ф., Филиппова М. Ю.
Этика служебного поведения государственных служащих Министерства транспорта Российской Федерации 37
Демин К. Е., Потокина Л. И.
О технологических составляющих криминалистической характеристики корыстных преступлений, совершенных на транспорте с использованием информационных средств и технологий 45
Тимонина И. В.
Правовое регулирование трудовых отношений на транспорте 57
Петров Ю. И.
Политика тарифов на железнодорожном транспорте в России в конце XIX — начале XX века 63
Химич Т. М.
Организационно-правовые основы реконструкции столичного транспорта в 1930-е гг. 75

Экономические основы обеспечения транспортной безопасности

Родкевич Е. Ф.
Некоторые вопросы деятельности бюджетных учреждений, подведомственных Федеральному агентству железнодорожного транспорта 80
Шумаев В. А.
Транспорт и логистика как инициаторы развития экономики страны 87

Дорогие друзья!

Юридический институт Московского государственного университета путей сообщения начинает издание электронного журнала **«Транспортное право и безопасность»**.

Изучению предложений по совершенствованию законодательства в сфере обеспечения соответствующих видов безопасности на всех объектах транспортной инфраструктуры страны необходимо придать серьезный комплексный характер. В числе важных проблем, необходимых к разрешению научно-исследовательскими методами, — обеспечение безопасности граждан на транспорте. А без развития современных правовых технологий в указанной сфере выполнить поставленную задачу невозможно.

В настоящее время транспортное право и сфера обеспечения безопасности на любых объектах транспортной инфраструктуры нуждаются в новых подходах. Выявить проблему и обеспечить ее решение — главная задача научного сообщества, научных работников и, конечно же, специализированных научных изданий, в числе которых — научный электронный журнал.

Широкий спектр научных интересов журнала будет способствовать развитию современных и передовых идей разработки новейших технологий в транспортной отрасли. Такая широта призвана обеспечить научное сотрудничество как с юридическими, так и иными ведомственными (частными) научно-образовательными организациями.

Желаю журналу стать достойной площадкой, обеспечивающей всестороннюю, конструктивную и полезную научную дискуссию, а авторам публикаций для него — удачи в поиске новаторских идей и нестандартных решений, способствующих развитию транспортной системы и совершенствованию работы по обеспечению транспортной безопасности.

Ректор
Московского государственного университета
путей сообщения (МИИТ)
Борис Лёвин

Уважаемые коллеги, друзья!

Для Юридического института МИИТ образовательные и научно-исследовательские вопросы сопоставимы с производственно-отраслевыми вопросами транспортной сферы нашей страны.

Транспортная политика всегда представляла интерес как для граждан, так и для иных участников транспортных правоотношений. И я разделяю точку зрения, что чем быстрее развиваются современные технологии в транспорте, тем сильнее становится Российская Федерация. В теории эту мысль доказывают современные ученые, на практике — результаты успешных научно-исследовательских достижений.

Идея создания журнала принадлежит доктору юридических наук, профессору Н. А. Духно и доктору юридических наук, профессору Ф. П. Васильеву.

Это событие весьма своевременно в контексте курса на развитие образовательной и научной деятельности, который Президент Российской Федерации В. В. Путин обозначил Министерству транспорта Российской Федерации.

Первые шаги в решении поставленных задач уже сделаны: за последние два года в Юридическом институте пересмотрена работа кафедр; увеличен профессорско-преподавательский состав, прежде всего за счет докторов наук, которые проводят фундаментальные исследования в сфере обеспечения транспортной безопасности; осуществляются разработка и публикация проектной документации, связанной с такими исследованиями на базе Юридического института МИИТа.

В настоящее время результаты и материалы научных разработок имеют практическую ценность для совершенствования эксплуатации соответствующих транспортных объектов, способствуют взаимодействию контролирующих

органов в транспортной сфере. Такие результаты необходимо публиковать, сделав их доступными для широкого круга читателей.

Эту задачу сможет решить новое периодическое издание «Транспортное право и безопасность».

Кроме того, общий подход, который практикуется редакционной коллегией журнала под руководством его главного редактора, доктора юридических наук, профессора Ф. П. Васильева к вопросам исследования современных объектов транспортной инфраструктуры с учетом их специфики (водный, железнодорожный, авиационный, автомобильный транспорт) будет способствовать усовершенствованию обеспечения транспортной безопасности.

Современные научно-исследовательские проблемы в транспортной сфере должны решаться с учетом возложенных на Министерство транспорта РФ государственных функций и задач. Это закреплено в соответствующих указах Президента РФ, постановлениях (технических регламентах) Правительства РФ и требованиях, предъявляемых к федеральным агентствам и службам, находящимся в ведении Минтранса России.

С помощью редакции Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ) руководство Юридического института будет поддерживать интересные разработки, законодательные, нормативно-правовые инициативы ученых-исследователей.

Юридический институт МИИТ окажет содействие в проведении научно-образовательных конкурсов, круглых столов, конференций, научно-практических форумов в рамках деятельности данного журнала.

Доктор юридических наук
профессор, директор
Юридического института МИИТ
Н. А. Духно

Уважаемые читатели и авторы
журнала «Транспортное право и безопасность»!

Принятое ректоратом Московского государственного университета путей сообщения и руководством Юридического института МИИТ решение о создании электронного журнала «Транспортное право и безопасность» несомненно будет способствовать развитию образовательной деятельности и научно-исследовательской работы в транспортной сфере страны.

Журнал призван стать авторитетной дискуссионной площадкой, где практики, педагоги, ученые-исследователи открыто высказывают доводы, позиции, суждения и предложения, делятся взглядами и точками зрения на проблемы развития и обеспечения безопасности объектов (направлений) транспортной инфраструктуры страны.

Для себя мы уже определили темы, которые считаем приоритетными. Прежде всего, это постановка нормотворческих проблем, разрешение которых окажет содействие развитию законодательной базы и совершенствованию управленческой деятельности в транспортной сфере, а также общему развитию транспортной политики России. Это новые исследования по обеспечению соответствующих видов безопасности на всех объектах транспортной инфраструктуры.

Заинтересуют наших читателей научные вопросы развития конкретных ви-

дов транспорта — космического, водного, железнодорожного, авиационного (гражданского и военного), речного и морского (внутриводного), автомобильного и трубопроводного, и взаимосвязей между ними.

Не должны оставаться без внимания такие актуальные темы, как коррупция, другие негативные факторы, явления в системе транспорта.

Приглашаем к сотрудничеству с электронным журналом тех авторов, кто разделяет нашу позицию о необходимости появления и развития дополнительных спецкурсов (дисциплин) в образовательных организациях технической направленности, таких как «Основы транспортного права и безопасности», «Транспортное право зарубежных стран», «Технические регламенты в обеспечении безопасности», «Технические регламенты Таможенного союза» и др.

Надеемся, что в полной мере оправдаем надежды наших читателей, авторов-исследователей и всех тех, кто выдал нам кредит доверия, одобрив нашу инициативу по созданию нового электронного периодического издания.

Помощник директора Юридического института МИИТ по внешним связям, доктор юридических наук, профессор кафедры «Транспортное право», главный редактор журнала «Транспортное право и безопасность»

Ф. П. Васильев

Теория и методология обеспечения транспортной безопасности

УДК 330.131.7:656.6

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© Духно Н. А.
доктор юридических наук, профессор,
директор Юридического института МИИТ,
член Российской академии юридических наук

© Васильев Ф. П.
доктор юридических наук, профессор,
помощник директора Юридического института МИИТ,
член Российской академии юридических наук

Аннотация. По существу, государством ныне установлены права, обязанности и ответственность для перевозчиков, грузоотправителей, грузополучателей, пассажиров и владельцев объектов транспортной инфраструктуры, а также отношения, возникающие между ними в процессе осуществления перевозок соответствующим транспортом. Так, в России урегулированы правоотношения, возникающие при перевозке грузов, пассажиров, багажа, а также перевозке легковыми, грузовыми автомобилями, гражданской авиацией и др. Кроме того, регламентирован порядок предъявления претензий и исков, определены условия и формы представления документов, обосновывающих претензии. Но несмотря на это необходим централизованный подход к нормотворчеству и осуществлению жесткого контроля путем сокращения ведомственных контрольно-надзорных функций, а также усиления обеспечения транспортной безопасности в России.

Ключевые слова: административное регулирование, транспортная безопасность, внутренний, водный, воздушный, железнодорожный, космический, наземный, трубопроводный, транспорт.

THE LEGAL BASIS FOR ENSURING TRANSPORT SECURITY AT THE PRESENT STAGE

© Dukhno N.
doctor of legal sciences, professor,
director of the Law Institute of MIIT,
member of the Russian Academy of legal sciences

© Vasil'ev F.
doctor of legal sciences, professor,
assistant director of the Law Institute of MIIT,
member of the Russian Academy of legal-ski Sciences

Abstract. Essentially the government is now for the relevant actors (owners) have rights, duties and responsibilities for carriers, shippers, consignees, passengers and owners of transport infrastructure objects, and also regulates relations arising between them in the process of transportation appropriate transport. So in Russia, regulated the legal relations arising from the carriage of freight, passengers, transportation of passengers and baggage on orders, as well as passenger taxi, civil aviation (HA), etc. in addition, the order of presentation of claims and actions, the conditions and forms of presentation of documents justifying the claim. But despite this still requires a centralized approach in the area of norm-setting and implementation of strict control, by reducing departmental Supervisory functions, as well as enhance the transport security (OTB) in Russia.

Key words: administrative regulation, transport safety, internal, water, air, rail, space, ground, pipeline, transportation.

Вопросы обеспечения транспортной безопасности могут плодотворно решаться при условии всестороннего правового регулирования транспортных отношений, которые формируются в сложной системе деятельности всего транспортного комплекса. Правовое регулирование транспортных отношений осуществляется под воздействием разновидных правовых средств, образующих комплексную отрасль права, которая, все больше находит поддержку практических работников всех видов транспорта, и которая называется: «Транспортное право». Эта комплексная отрасль права призвана регулировать и те отношения, которые складываются в процессе деятельности всех субъектов, ответственных за обеспечение транспортной безопасности. В структуру транспортного права входит, кроме отраслей права, емкий массив нормативных правовых актов, относящихся к регулированию отношений на конкретных видах транспорта. Транспортные отношения представляют собой однородную, или близкую к ней, группу отношений, которые могут регулироваться разными отраслям права, интегрированными нормативными правовыми актами, отражающими специфику транспорта. За последние два десятка лет в России на созданы правовые основы достаточные для обеспечения устойчивого и безопасного функционирования всего транспортного комплекса, охраны и защиты прав и законных интересов личности, общества и государства и всех объектов транспорта от актов незаконного вмешательства, в том числе терактов. Обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, возлагается на собственников и пользователей указанных объектов, а также на контролирую-

щие органы. Все они по своим обязанностям представляют субъекты правопорядка, от которых во многом зависит степень транспортной безопасности.

Для разработки планов по обеспечению транспортной безопасности предусмотрено проведение оценки уязвимости транспортных объектов и транспортных средств. Сведения о результатах проведенной оценки уязвимости являются информацией ограниченного доступа, и все объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства поделены на категории в зависимости от степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий. Установлено несколько уровней безопасности в транспортном комплексе, создана единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности, включающая автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах. Установлены ограничения при приеме на работу для некоторых категорий лиц: имеющих непогашенную, или неснятую судимость за совершение умышленного преступления; состоящих на учете в результате психического заболевания, алкоголизма, или наркомании; уволенных с государственной службы за совершение дисциплинарного проступка, грубое или систематическое нарушение дисциплины, совершение проступка, порочащего честь государственного служащего, в связи с утратой доверия, если после увольнения прошло менее трех лет. Не принимаются на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, лица, в отношении которых имеется заключение органа внутренних дел о невозможности допуска этих лиц к осуществлению деятельности, связанной с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни или здоровья человека, а также для окружающей среды. Соблюдение предписаний, выраженных в правовых актах, образует условия формирования таких транспортных отношений, при которых возрастают гарантии транспортной безопасности.

В законодательных актах определены права и обязанности собственников и пользователей объектами транспортной инфраструктуры и транспортных средств, сформулированы и раскрыты основные понятия в сфере обеспечения транспортной безопасности, имеющие ключевое значение в практической работе.

Субъекты, наделенные обязанностями обеспечивать транспортную безопасность, опираясь на правовые знания, оценивают законы, воплощая их требования в практическую деятельность, понимая особенности вида транспорта. Специфику транспорта следует правильно понимать при оценке транспортных средств. В Федеральном законе, от 09. 02. 2007 года, № 16 - ФЗ, «О транспортной безопасности», дано определение транспортным средствам, под которым понимаются устройства, предназначенные для перевозки физических лиц, грузов, багажа, ручной клади, личных вещей, животных, или оборудование, установленное на указанных транспортных средствах устройств, определенных в транспортных кодексах и

уставах. Они включают в себя: транспортные средства автомобильного транспорта, используемые для регулярной перевозки пассажиров и багажа, или перевозки пассажиров и багажа по заказу, либо используемые для перевозки опасных грузов, на осуществление которой требуется специальное разрешение; воздушные суда коммерческой гражданской авиации; воздушные суда авиации общего назначения, суда, используемые в целях торгового мореплавания (морские суда), за исключением прогулочных судов, спортивных парусных судов, а также искусственных установок и сооружений, которые созданы на основе морских плавучих платформ, особенности защиты которых от актов незаконного вмешательства устанавливаются в соответствии с законом; суда, используемые на внутренних водных путях для перевозки пассажиров, за исключением прогулочных судов, спортивных парусных судов, для перевозки грузов повышенной опасности, допускаемых к перевозке по специальным разрешениям по представлению Минтранса России, согласованному с ФСБ и МВД России; железнодорожный подвижной состав, осуществляющий перевозку пассажиров, грузов повышенной опасности, допускаемых к перевозке по специальным разрешениям по представлению Минтранса России, согласованному с ФСБ, МВД России; транспортные средства городского наземного электрического транспорта. Глубина понимания особенностей транспортных объектов, создает благодатную возможность субъекту, ответственному за транспортную безопасность, уверенно воплощать правовые знания в транспортные отношения и укреплять правопорядок на транспорте.

Должностные лица, ответственные за транспортную безопасность, обязаны хорошо представлять и такое важное понятие, как объекты транспортной инфраструктуры, под которыми понимается технологический комплекс, включающий : железнодорожные, автомобильные вокзалы и станции; тоннели, эстакады, мосты; метрополитены; морские терминалы, акватории морских портов; порты, которые расположены на внутренних водных путях, и в которых осуществляется посадка и высадка пассажиров, а также осуществляется перевозка грузов повышенной опасности, на основании специальных разрешений, выдаваемых в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, по представлению Минтранса России, и согласованию с ФСБ и МВД России; судоходные гидротехнические сооружения, расположенные во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России; искусственные острова, установки, сооружения; аэродромы, аэропорты, объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств[1]; вертодромы, посадочные площадки, участки автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, а также иные, обеспечивающие функционирование транспортного комплекса,

[1] См. также приказы Минтранса России от 19.08.2015 № 251, от 11.02.2013 № 31, от 16.07.2012 № 236.

здания, сооружения, устройства и оборудование. Представление об объектах транспортной инфраструктуры пробуждает субъекты правопорядка к более точному применению требований нормативных правовых актов, что способствует укреплению транспортной безопасности.

Важным аспектом правового регулирования транспортных отношений является установление в законодательстве устойчивых условий перевозок и иных видов функционирования того или иного вида транспорта. При воплощении норм, установленных в законе, в реальные правоотношения, гарантирует требуемый уровень правопорядка, при котором и обеспечивается безопасность на транспорте. Федеральным законом от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» определены общие условия перевозок пассажиров и багажа, грузов автобусами, трамваями, троллейбусами, легковыми автомобилями, грузовыми автомобилями, а также общие условия предоставления услуг пассажирам, фрахтователям, грузоотправителям, грузополучателям, перевозчикам, фрахтовщикам на объектах транспортных инфраструктур. Данный Закон способствует социально-экономическому развитию страны, увеличению конкуренции среди транспортных организаций и индивидуальных предпринимателей — участников транспортного рынка. Закон применяется к отношениям, связанным с пользованием услугами автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта. Отношения, связанные с личными перевозками , не возникающими с процессом предпринимательской деятельности, регулируются также законодательством РФ о защите прав потребителей. Транспортная безопасность устанавливается для полного и надежного решения всех задач, возложенных транспорт. С надежным обеспечением транспортной безопасности, благоприятно решаются все другие задачи в социальной сфере, в экономике и других видах деятельности физических и юридических лиц, пользующихся услугами транспорта. Обеспечение транспортной безопасности не должно ущемлять права и законные интересы граждан, охраняемые законодательством.

Федеральным законом, от 10.01.2003 года, № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» установлены правовые, организационные требования к функционированию железнодорожного транспорта общего и необщего пользования; выражены правила взаимодействия организаций железнодорожного транспорта с субъектами, выполняющими работы, услуги на железнодорожного транспорте; раскрыты правовые основы взаимодействия с органами государственной власти и разновидными иными организациями, а так же указаны условия взаимодействия с другими видами транспорта. Требования указанного закона, следует рассматривать, как составную часть основы правопорядка на железнодорожном транспорте, в пределах которого гарантируется транспортная безопасность.

Устанавливаемые законодательством меры по установлению и выдачи

разрешений на отдельные виды деятельности, следует оценивать, как вынужденные в современных условиях и несущих гарантии безопасности на транспорте. В числе разрешительных мер находится и лицензирование. В перечень лицензируемых видов деятельности включены перевозки пассажиров, багажа, грузов железнодорожным транспортом, деятельность по предоставлению инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования для осуществления перевозок; транспортировка грузов по железнодорожного путям общего пользования, за исключением уборки прибывших грузов с железнодорожных выставочных путей, возврата их на указанные пути. Действие Закона не распространяется на функционирование технологического железнодорожного транспорта, что подтверждается Федеральным законом от 04.05.2011 № 99, «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Правовые нормы законодательства, составляющие элементы транспортного права, своим содержанием дополняют основы правопорядка, при котором успешно решаются все задачи транспорта, в том числе и те, которые связаны с обеспечением безопасности. Транспортное право по своей сущности образует основу всего порядка на транспорте. Когда законодатель устанавливает правовой порядок формирования правоотношений между разными субъектами, наделенными правами и обязанностями по их деятельности , тогда и создаются правовые средства, обеспечивающие транспортную безопасность. Федеральным законом от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» регулируются отношения, возникающие между перевозчиками, пассажирами, грузоотправителями (отправителями), грузополучателями (получателями), владельцами инфраструктур железнодорожного транспорта общего и необщего пользования, другими лицами при пользовании услугами железнодорожного, и устанавливаются их права, обязанности и ответственность. Уставом определяются основные условия организации и осуществления перевозок пассажиров, грузов, багажа, оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и иных связанных с перевозками услуг.

Как отдельный вид транспорта в России выступает водный транспорт, эксплуатация, деятельность которого регламентирована в Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ, а также в Федеральном законе от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Правовые нормы последнего направлены на урегулирование экономических, организационных и правоотношений, складывающихся при осуществлении деятельности в морских портах, а также устанавливают порядок строительства, открытия и их закрытия, определяют основы государственного регулирования деятельности в морских портах. Все это подчинено порядку, в пределах которого следует усматривать и гарантии по

обеспечению безопасности на транспорте. Установлено, что границы акватории и территории морского порта устанавливаются и изменяются Правительством РФ, подлежат государственной регистрации, и им присваивается наименование как географическому объекту в соответствии с Федеральным законом от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов». Федеральным законом от 08.11.2007 № 261-ФЗ также установлены требования по безопасному функционированию морских портов, обязанности должностных лиц и администрации. Предусмотрено также, что оказание в морских портах услуг по использованию отдельных объектов инфраструктуры морского порта, а также по обеспечению безопасности мореплавания в морском порту и на подходах к нему осуществляется на платной основе (портовые сборы). Регламентирован порядок утверждения правил оказания услуг в морских портах, порядок приема и сдачи груза морским перевозчиком, хранения груза в морских портах и других технологических процессов. Кроме того, определены требования к земельным участкам в границах морского порта. В частности, указывается, что они не могут находиться в собственности иностранных граждан и организаций.

Порядок эксплуатации воздушного транспорта определяется в Воздушном кодексе Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ, где закреплены правовые основы использования воздушного пространства России и деятельности российской авиации. Государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации направлено на обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, авиационных работах, а также на обеспечение обороны и безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полетов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности. В Кодексе определены особенности государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации. Его цель — обеспечить безопасность полетов воздушных судов, авиабезопасность и качество работ и услуг. Урегулирован порядок расследования авиационных происшествий и инцидентов. Расследование авиационного происшествия или инцидента проводится комиссией по расследованию указанного авиационного происшествия или инцидента. В Кодексе также определена ответственность перевозчиков и грузоотправителей в различных ситуациях. Также предусмотрены положения об обязательном страховании ответственности указанных лиц.

Федеральным законом, от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», нормы которого представляют правовую основу обеспечения безопасности дорожного движения на территории РФ, закрепляет основные полномочия России, ее субъектов и органов местного самоуправления в данной сфере, а также устанавливает основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения. В целях реализации государственной политики Законом предусмотрена разработка фе-

деральных, региональных и местных программ, направленных на сокращение количества ДТП и снижение ущерба от этих происшествий.

Уровень правопорядка на транспорте зависит от развитости транспортного права, которое образует основу функционирования каждого вида транспорт а и гарантирует транспортную безопасность. По инициативе Минтранса России подготовлен проект федерального закона № 99045329-2 «О магистральном трубопроводном транспорте», где закреплены нормы, регулирующие техническую транспортировку жидкостей (газа, нефти, горюче-смазочных материалов), и способы такой транспортировки, обеспечивающие транспортную безопасность.

С развитием действующих видов транспорта, под влиянием новых технологий, углубления интегративных процессов экономики, могут возникать и новые виды транспорта. Транспортное право, как основа правопорядка на транспорте, может выполнять задачи обеспечения безопасности на транспорте, при условии его развития на основе глубоких научных исследований, формирования устойчивой нормативной правовой системы законодательства и повышения правосознания каждого работника транспорта. Правосознание работников транспорта сможет повышаться на основе углубления правовых знаний, получаемых на основе изучения не только законов, но и руководящих правовых идей , правовых принципов, правовых концепций, выражающих юридические ценности, формирующие правовое мировоззрение. Правовое знание становится обязательным элементом профессиональных знаний каждого работника транспорта. Когда правовое знание становится средством оценки окружающей действительности, в интеграции с другими знаниями, тогда поведение работника транспорта становится таким, каким оно соответствует требованиям законодательства.

Транспортное право — это емкая комплексная отрасль права, содержащая многие положения, понятия и другие правовые категории, наполненные правовыми идеями, которые в своей совокупности образуют надежную основу правопорядка и безопасности на транспорте. Сейчас представлена только незначительная часть отдельных правовых средств, которые выражают специфику транспортного комплекса, и которые необходимо учитывать в правовых знаниях каждого работника, призванного решать те или иные задачи транспорта, в том числе и задачи обеспечения безопасности.

Литература

1. Васильев, Ф. П. Технические регламенты в обеспечении Безопасности и конституционных гарантий граждан / Ф. П. Васильев // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 14 ноября 2013 г.) : в 3-х ч. — Ч. 2 (практическая значимость). — М. : Институт повышения квалификации Следственного комитета РФ, 2013.

2. Казюлин, В. А. Современная единая политика обеспечения реализации

конституционных требований в области обеспечения транспортной безопасности в России / В. А. Казюлин, Ф. П. Васильев // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международной научно-практ. конф. (Москва, 14 ноября 2013 г.) : в 3 ч. — Ч. 3. М. : Институт повышения квалификации Следственного комитета РФ, 2013.

3. Васильев, Ф. П. Современное толкование о транспортной безопасности в России и их административно-правовое регулирование / Ф. П. Васильев, Н. А. Духно, В. М. Корякин // Крымский научный вестник. — 2015. — № 5.

4. Васильев, Ф. П. Административно-технические регламенты в области обеспечения безопасности / Ф. П. Васильев // Уголовная и уголовно-исполнительная политика на современном этапе развития общества и государства: отечественный и зарубежный опыт: материалы междунар. науч.-практ. конф. — Владимир : ВЮИ ФСИН России, 2013.

УДК 330.131

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА КАК КОМПЛЕКСНОЙ ОТРАСЛИ РОССИЙСКОГО ПРАВА

© Землин А. И.
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Транспортное право»
Юридического института МИИТа

Аннотация. В статье представлены результаты исследования теоретических оснований и практической значимости оформления транспортного права как комплексной отрасли права. Раскрываются положения транспортного права в условиях развития рыночной экономики. Также дается анализ нормативных документов, регламентирующих коммерческие отношения в транспортной отрасли, а именно купля-продажа, договор перевозки и др. Статья определяет место транспортного права в системе российского права и позволяет сделать вывод, что транспортное право, а тем более его части не являются самостоятельными отраслями права. Транспортное право представляет собой комплексную отрасль российского права. Оно регулирует разные по характеру отношения, которые возникают в процессе взаимоотношений транспортных предприятий с клиентурой, когда такие отношения нуждаются в специальном правовом регулировании из-за их особенностей.

Ключевые слова: транспорт, комплексная отрасль права, транспортное право, транспортное законодательство

ACTUAL PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF TRANSPORT LAW AS A COMPLEX BRANCH OF RUSSIAN LAW

© Zemlin A.
doctor of legal sciences, professor,
head of the chair «Transport law»
of Law Institute of MIIT

Abstract. The article presents the results of a study of the theoretical bases and practical importance of the design of transport law as a complex branch of law. Describes the provisions of the transport law in conditions of development of market economy. There is also an analysis of normative documents regulating commercial relations in the transport sector, namely the purchase and sale, the contract of carriage, etc. The article defines the place of transport law in the system of Russian law and allows us to conclude that the transport law, and especially its parts are not independent branches of law. Transport law is a complex branch of Russian law. It regulates different relations that arise in the relationship between transport enterprises with the clientele, when such relationships need special legal regulation due to their characteristics.

Keywords: transport, the complex branch of right, transport right, the transport legislation

В условиях рыночной экономики отношения, возникающие в процессе функционирования транспортной системы, приобретают особое значение. Поскольку продукция транспорта как отрасли материального производства — это деятельность по территориальному перемещению грузов или людей, постольку транспорт является связующим звеном экономики страны, охватывающим все виды общественного производства, распределения и обмена. Транспортные отношения находятся в тесной связи с другими социально-экономическими отношениями, что во многом определяет их природу.

В процессе анализа интересующего нас предмета правового регулирования с использованием норм различных отраслей права, надлежит исходить из следующих посылок.

Транспортная деятельность — одна из форм социальной активности. По содержанию транспортная деятельность представляет собой физическое перемещение каких-либо объектов.

Транспорт является одной из отраслей экономики. Процесс товарного обмена в современном обществе немыслим без транспорта. Для нашей страны этот постулат имеет особое значение. Географическая протяженность России обусловливает повышенную роль транспортной системы.

Транспорт также может рассматриваться как одна из отраслей народного хозяйства. Как отрасль хозяйства транспорт в отличие от промышленности и сельского хозяйства не создает каких-либо материальных объектов, а обеспечивает их перемещение в пространстве. В этом смысле транспортировка аналогична торговой деятельности. Хотя купля-продажа оформляет смену собственника, правовую передачу товара, а перевозка связана с физическим перемещением объектов, можно выделить общие черты: деятельность торговых и транспортных агентов устанавливает связь хозяйствующих субъектов. В данном случае не говорится о сущностных аналогиях, а подчеркивается лишь общность торговой и транспортной деятельности как обеспечивающих движение товара.

Очевидно, что перевозка грузов является следствием совершенствования и усложнения торгового оборота, даже простое пространственное расширение рынка с необходимостью влечет за собой увеличение грузоперевозок.

Нетранспортные коммерческие отношения, прежде всего купля-продажа, являются внешним условием заключения договоров на перевозку. В свою очередь, поставка как разновидность купли-продажи, как правило, детерминирует вступление предпринимателя в отношения с транспортными организациями. Косвенным подтверждением такого вывода служит содержание гл. 30 Гражданского кодекса Российской Федерации «Поставка товаров» [1].

Важнейшая обязанность поставщика по доставке товаров предполагает использование транспортных средств, которые не всегда принадлежат поставщику.

Статья 513 Кодекса «Принятие товаров покупателем» также указывает на обращение сторон поставки к услугам транспортной организации и содержит отсылку к транспортному законодательству.

Поскольку основным в деятельности транспорта является перемещение товаров (людей), постольку следует признать отношения по перевозке, возникающие по поводу деятельности перевозчика по перемещению объектов в интересах клиента, базовыми в системе транспортных отношений. Соответственно, система транспортных отношений имеет своей основой, равно как и первопричиной для возникновения иных отношений, отношения по перевозке.

В связи с их очевидной значимостью, общественные отношения на транспорте подлежат правовому регулированию, что детерминирует потребность оформления транспортного законодательства и транспортного права как институциональных образований соответственно российского законодательства и права.

Рассматривая место транспортного права в системе права, по нашему мнению, следует исходить из следующего.

Транспортное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с организацией и функционированием транспортных предприятий, отношения между транспортными предприятиями и их многочисленной клиентурой, пользующейся транспортными средствами, а также между транспортными предприятиями как одного, так и разных видов транспорта. Так, например, в ст. 1 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации установлено, что Устав регулирует отношения, возникающие между перевозчиками, пассажирами, грузоотправителями (отправителями), грузополучателями (получателями), владельцами инфраструктур железнодорожного транспорта общего пользования, владельцами железнодорожных путей необщего пользования, другими физическими и юридическими лицами при пользовании услугами железнодорожного транспорта общего пользования и железнодорожного транспорта необщего пользования, и устанавливает их права, обязанности и ответственность.

В транспортном праве накоплена достаточная отраслеобразующая «критическая масса» нормативного материала. К числу законодательных актов, непосредственно регулирующих транспортные отношения, в частности, относятся: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» [2]; Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» [3]; Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ [4]; Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля

1999 г. № 81-ФЗ [5]. Таким образом, с достаточной степенью обоснованности можно утверждать наличие группы правовых актов, образующих в совокупности предметно определенный и институционально обособленный блок транспортного законодательства.

Не так очевидно обстоит дело со статусными характеристиками транспортного права. В разное время некоторые авторы публикаций предлагали признать самостоятельными отраслями права все транспортное право или его отдельные части. Так, например, утверждалось, что морское право является самостоятельной отраслью права, содержание которой определяется отношениями, складывающимися на морском транспорте и в торговом мореплавании [6, с. 14 и далее]. На состоявшейся в апреле 2004 г. Всероссийской научно-практической конференции «Теоретические проблемы формирования транспортного права» некоторые выступающие настаивали (не приводя при этом достаточно весомых аргументов) на том, что «транспортное право — это самостоятельная отрасль системы российского права, которая представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений по организации и деятельности транспортных организаций, предприятий, физических лиц, присущими ей методами, основанная на определенных правовых принципах и обладающая самостоятельными источниками права, обеспечиваемая поддержкой общества и государства» [7, с. 114, 118].

Определяясь в вопросе о месте транспортного права в системе российского права, мы исходим из того, что общепринято разграничивать отрасли права по предмету и методу правового регулирования. Совершенно очевидно, что предметом правового регулирования в отдельной отрасли права должен служить однородный круг общественных отношений. Однако нередко такие однородные общественные отношения (как, например, в транспортной деятельности) складываются и развиваются под воздействием целого ряда других отраслей права: гражданского, административного, трудового и т.д. В таких случаях возникает необходимость в дополнительных мерах, позволяющих определить предмет данной отрасли права. В этом смысле наиболее важное значение имеет метод правового регулирования, под которым понимается юридическое средство воздействия, применяемое при правовом регулировании общественных отношений. Только единство предмета и метода регулирования является правильным классификационным признаком распределения норм права по отраслям.

При этом возникает вполне закономерный вопрос: обладает ли транспортное право особым методом регулирования? Вопрос не риторический, требующий ясного конкретного ответа, поскольку от его решения, по сути, и зависит возможность придания транспортному праву отраслевого статуса.

Что касается базовых отраслей права, здесь все просто: они обладают всеми присущими им признаками (структурными особенностями, юридическим своеобразием, наличием специфического предмета). Комплексные

же отрасли — только частью этих признаков. Комплексные отрасли имеют лишь особый предмет (рассматриваемый в иной плоскости, нежели предметы основных отраслей) и некоторые черты юридического своеобразия, а именно — самостоятельную область законодательства, некоторые единые принципы, положения, приемы регулирования. Однако у них нет главных черт юридического своеобразия — «своего» метода и механизма регулирования.

Особенностью транспортного права является то, что оно сочетает в себе властно-организационные отношения, регулируемые административным правом, и имущественные отношения, регулируемые гражданским правом. Однако такое сочетание само по себе не является достаточным основанием для выделения транспортного права в самостоятельную отрасль. Не может служить аргументом и наличие уставов и кодексов на транспорте, а также большое количество нормативного материала, регулирующего отношения на транспорте. Как мы уже отмечали, это дает лишь основания для выделения особого законодательного массива — транспортного законодательства.

По нашему мнению, появление новой отрасли права возможно лишь там и тогда, где и когда можно сформулировать общие положения, отражающие единые для всех норм принципы и методы регулирования. Если же это невозможно, то нет оснований говорить о наличии самостоятельной отрасли права.

В научной литературе мы видим парадоксальную ситуацию: все те же предмет и метод правового регулирования применяются и к подотрасли, и к институту права, что позволяет беспрепятственно присваивать им ранг отрасли. Это дает возможность до бесконечности плодить все новые и новые отрасли в современной системе права.

Так, например, в учебнике банковского права под редакцией Б. Н. Топорнина указывается, что предметом банковского права являются отношения, возникающие в процессе построения, функционирования и развития банковской системы РФ, в том числе в процессе регулирования банковской деятельности со стороны Банка России и других органов государственной власти, а также союзов и ассоциаций кредитных организаций. Поэтому банковское право является самостоятельной отраслью российского права [8, с. 20]. Очевидно, с таким выводом согласиться не представляется возможным.

Действуя по той же схеме, В. М. Сырых обосновывает обособление образовательного права в качестве самостоятельной отрасли, указывая на специфику метода регулирования соответствующих общественных отношений в «сочетании государственного контроля качества образования с автономностью образовательных учреждений, свободой, плюрализмом образования» [9, с. 34].

К. Ю. Тотьев объявляет конкурентное право самостоятельной отраслью со специфическим предметом (отношения, связанные с конкуренцией, и

отношения в сфере монополий) и методом (сочетание диспозитивного регулирования и императивного воздействия) правового регулирования [10, с. 16, 17].

Мы исходим из того, что транспортное право определяется предметом и методом, характерными в своем большинстве для гражданского, административного, трудового права, которые не отражают единых особенностей, характерных исключительно для транспортного права. А там, где методы правового регулирования не трансформируются и не видоизменяются, еще не созрели условия для появления новой отрасли права. Все сказанное позволяет сделать вывод, что транспортное право, а тем более его части не являются самостоятельными отраслями права. Транспортное право представляет собой комплексную отрасль российского права. Оно регулирует разные по характеру отношения, которые возникают в процессе взаимоотношений транспортных предприятий с клиентурой, когда такие отношения нуждаются в специальном правовом регулировании из-за их особенностей.

Общая цель объединения в едином комплексе транспортного права норм различных отраслей права — гражданского, административного, трудового, земельного и т.д. — состоит в регулировании деятельности различных видов транспорта как единой транспортной системы страны. Нормы транспортного права регулируют главным образом отношения между транспортными предприятиями и их клиентурой по перевозкам грузов, пассажиров, багажа, отличающиеся большим многообразием и сложностью, и поэтому изучение их в учебных заведениях выделяется в специальный самостоятельный курс. В этих взаимоотношениях (перевозчика и клиентуры) имеется ряд моментов, которые регулируются общими нормами, относящимися ко всем видам транспорта. Сюда относятся, например, заключение долгосрочных договоров, подача транспортных средств, ответственность за невыполнение обязательств, тарифы, предъявление претензий и исков и т.д. Специальные части транспортного права — железнодорожное, внутренневодное, воздушное, морское и автомобильное право — касаются конкретных вопросов, регулирующих отношения на каждом виде транспорта с учетом его специфики, например, оформление транспортных документов, порядок лицензирования транспортной деятельности и т.д.

Таким образом, более обоснованным является вывод о том, что транспортное право, представляя собой комплексную отрасль российского права, не является самостоятельной отраслью права.

В связи с этим считаем, что комплексные отрасли законодательства, как и соответствующие им комплексные отрасли права, — столь же объективное явление, как и отрасли законодательства, адекватные одноименным традиционным отраслям права, и не могут быть полностью сведены к результатам субъективной деятельности в процессе систематизации. В полной мере, по нашему мнению, это относится и к транспортному праву.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации : часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
2. Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».
4. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ.
5. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ.
6. Жудро, А. К. Правовое регулирование эксплуатации советского морского транспорта : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. К. Жудро. — М., 1953.
7. Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Теоретические проблемы формирования транспортного права» // Государство и право. — 2004. — № 9.
8. Банковское право Российской Федерации. Общая часть : учебник / под ред. Б. Н. Топорнина. — М., 1999.
9. Сырых, В. М. Образовательное право как отрасль российского права / В. М. Сылых. — 2-е изд..— М. : Исследовательский центр качества подготовки специалистов, 2000.
10. Тотьев, К. Ю. Конкурентное право / К. Ю. Татьев. — М. : Юридическая фирма «Контракт», «Инфра-М», 2000.

УДК 330.131.7:656.6

БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО И ЧАСТНОПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© Борисова С. В.
кандидат юридических наук, доцент,
преподаватель Юридического института МИИТа

Аннотация. Понятие безопасности и проблемы ее обеспечения являются объектом исследования многих современных ученых, предпринимающих попытки создания серьезной научной основы для исследования института безопасности в России. Отмечается, что отношения, складывающие в ходе обеспечения безопасности, по своей юридической природе являются публично-правовыми, поскольку их содержанием является деятельность обязанных лиц по выполнению предписаний, направленных на защиту всего общества и государства от существенных угроз и вредоносных факторов, т.е. публичных интересов. Публичным правом (административным правом) регулируются отношения в области организации и управления системой безопасности. Вместе с тем связь вопросов обеспечения безопасности с частным правом проявляется в процессе регламентации: выполнения работ и оказания услуг участниками договорной деятельности, которые должны отвечать требованиям пожарной, экологической и прочих видов безопасности; предпринимательской деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, например, в сфере транспорта и пр. В этом случае мы имеет пример конвергенции публичного и частного права, когда, по сути, публичные нормы о безопасности успешно и обоснованно вводятся в частноправовую материю.

Ключевые слова: безопасность, обеспечение безопасности, организация и управление системой безопасности, публичное право, частное право, выполнение работ и оказание услуг, требования безопасности при осуществлении предпринимательской деятельности.

SECURITY AS AN OBJECT OF PUBLIC LAW AND PRIVATE LAW REGULATION

© Borisova S.
candidate of legal Sciences, associate Professor,
lecturer of the Law Institute of MIIT

Annotation. The concept of security and its enforcement, are the subject of study of many modern scientists attempting to create serious scientific basis for the Research Institute of safety in Russia. It is noted that relations, during a security holder, its legal nature is public law, since their content is the obligation of persons on the requirements to protect all of society and the State from significant threats and harmful factors, public interest. Public law (administrative law) regulates relations in the sphere of organization and security management. However,

communications security issues with private law manifests itself in the process of regulation: the execution of works and rendering of services to the participants of the contract which shall meet the requirements of fire, environmental and other forms of security; individual entrepreneurship.

Keywords: safety, security, organization and management of security system, public law, private law, execution of works and instruction services safety requirements when carrying out business activities.

Состояние защищенности необходимо для всех сфер деятельности государства, общества и отдельного человека. Поэтому правовой регламентации вопросов безопасности отводится особое место в системе российского законодательства, начиная с определения понятия безопасности, регламентации деятельности обязанных субъектов в данной области, наделения их соответствующей компетенцией, и заканчивая спецификой регламентации видов безопасности в отдельных областях жизнедеятельности человека и государства.

Отметим, что, несмотря на принятие Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» легальное определение понятия безопасности в нем отсутствует. Однако оно имелось в утратившем силу Законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности». Под безопасностью понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Понятие безопасности является объектом исследования многих современных ученых, предпринимающих попытки создания серьезной научной основы для исследования института безопасности в России[1]. Безопасность как научная категория представляет собой состояние защищенности системы общественных связей как условия ее стабильного функционирования на микро и макроуровнях. По замечанию В. Я. Ищейнова, безопасность как общенаучная категория может быть определена как некоторое состояние рассматриваемой системы, при котором последняя, с одной стороны, способна противостоять дестабилизирующему воздействию внешних и внутренних угроз, а с другой, ее функционирование не создает угроз для элементов самой системы и внешней среды[2].

Множественность интересов, подлежащих защите, а также негативных

[1] См., например: *Терещенко Л. К., Тиунов О. И.* Информационная безопасность органов исполнительной власти на современном этапе // Журнал российского права. 2015. № 8; *Кондрат Е. Н.* Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. М. : Юстицинформ, 2014 // СПС КонсультантПлюс; *Лизвинская В.* Пожарная безопасность на предприятии: споры и их анализ // Административное право. 2015. № 34; *Загарских В. В.* Обеспечение экономической безопасности уголовно-исполнительной системы посредством внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Международный бухгалтерский учет. 2015. № 13; *Шишов М. А.* О коллизиях законодательства в сфере контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Медицинское право. 2015. № 5; *Демьянец М. В., Елин В. М., Жарова А. К.* Предпринимательская деятельность в сети Интернет : монография. М. : ЮРКОМПАНИ, 2014; *Гринев В. П.* Особенности закупок для обеспечения нужд обороны страны и безопасности государства. Проблемы импортозамещения // Материалы 3-й Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М. В. Ломоносова). М. : Юстицинформ, 2015 и др.

[2] *Ищейнов В. Я.* Информационная безопасность // Делопроизводство. 2015. № 2 // СПС КонсультантПлюс.

факторов (угроз) предопределило количественную составляющую понятия «безопасность». Речь идет о видах безопасности. В ст. 1 Федерального закона «О безопасности» законодатель упоминает о следующих ее видах: безопасность государства, общественная безопасность, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ. Таким образом, перечень их не является исчерпывающим. В научной литературе выделяются другие виды безопасности: транспортная безопасность, безопасность медицинской деятельности, экономическая безопасность уголовно-исполнительной системы, безопасность в сфере электронной коммерческой деятельности, информационная безопасность, безопасность в сфере закупочной деятельности и пр.

Особенностью регламентации отношений в указанной области является то, что по каждому виду безопасности имеется специальный федеральный закон. В них даются определения безопасности в той или иной сфере. Также особенностью данных законов является наличие специальных статей, в которых даются определения понятий, отвечающих целям регулирования этих отношений.

К примеру, Технический регламент о требованиях пожарной безопасности определяет пожарную безопасность объекта защиты как состояние объекта защиты, характеризуемое возможностью предотвращения возникновения и развития пожара, а также воздействия на людей и имущество опасных факторов пожара[1];

— пожарная безопасность в целом — это состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров[2];

— безопасность пищевых продуктов — состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений[3];

— безопасность гидротехнических сооружений — свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов[4];

— промышленная безопасность опасных производственных объектов (далее — промышленная безопасность, безопасность опасных производственных объектов) — состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий[5];

---

[1] Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

[2] Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

[3] Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

[4] Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»

[5] Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

— безопасность дорожного движения — состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий[1];

— безопасность объектов топливно-энергетического комплекса — состояние защищенности объектов топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства[2].

Таким образом, безопасность характеризует защищенность различных интересов государства, общества и отдельного гражданина.

Безопасность (состояние защищенности) обеспечивается деятельностью участников системы обеспечения безопасности (деятельность по обеспечению безопасности). Например, под обеспечением транспортной безопасности в Федеральном законе от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» понимается реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства (ст. 1). Целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства (ст. 2).

Отношения в сфере обеспечения безопасности осуществляются в рамках организационных моделей, выстрагиваемых на государственном и локальном уровнях (в пределах одного либо нескольких хозяйствующих субъектов).

Отметим, что отношения, складывающиеся в ходе обеспечения безопасности, по своей юридической природе являются публично-правовыми, поскольку их содержанием является деятельность обязанных лиц по выполнению предписаний, направленных на защиту всего общества и государства от существенных угроз и вредоносных факторов, т.е. публичных интересов.

Обеспечение безопасности как государства в целом, так и отдельных ее состояний в различных областях, является частью государственной политики независимо от характера и степени потенциальных угроз. Именно поэтому с учетом значимости проблемы в России была разработана Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 21.12.2015 № 683. Согласно ст. 18 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия национальной безопасности представляет собой документ в сфере обеспечения национальной безопасности России, который разрабатывается Советом Безопасности РФ совместно с другими участниками стратегического планирования с учетом стратегического

[1] Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

[2] Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

прогноза России на долгосрочный период, не превышающий периода, на который разработан стратегический прогноз России, и корректируется каждые шесть лет.

Данный документ, в частности, содержит: приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики в сфере обеспечения национальной безопасности РФ; содержит оценку текущего состояния национальной безопасности и оценку угроз национальной безопасности РФ на долгосрочный период; определяет национальные интересы страны и стратегические национальные приоритеты в сфере обеспечения национальной безопасности РФ; определяет цели и задачи обеспечения национальной безопасности страны в различных областях и сферах развития и соответствующие направления деятельности по противодействию угрозам национальной безопасности РФ; определяет организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения национальной безопасности РФ.

Несмотря на публично-правовой характер отношений, складывающихся в области обеспечения безопасности, регламентация их осуществляется не только публичным (преимущественно административным правом), но частным правом (гражданским, трудовым и др.).

Отметим, что требованиями к безопасности проникнута вся правовая материя. При этом само право, цель его существования призваны упорядочить связи между людьми с целью стабилизации общественного развития и дальнейшего прогресса. И именно частное право в отличие от права публичного, представляет собой систему юридической децентрализации. «Оно по самому своему существу предполагает для своего бытия наличность множества самоопределяющихся центров. Если публичное право есть область власти и подчинения, то второе есть область свободы и частной инициативы»[1]. Здесь государство как бы «ослабляет свою роль потому, что переводит экономику в значительной степени на начала саморегулирования»[2].

Связь вопросов обеспечения безопасности с частным правом проявляется в ряде аспектов. Во-первых, все работы (например, в области строительства, ремонта, эксплуатации движимого и недвижимого имущества) и услуги (в области перевозки всеми видами транспорта и пр.), оказываемые субъектами гражданского права, должны отвечать требованиям безопасности, в частности, пожарной, экологической и пр. Во-вторых, в механизме правовой регламентации предпринимательской деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц немало требований в области безопасности к осуществляемым им видам предпринимательской деятельности, направленной на извлечение прибыли, например, в сфере

[1] *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права (в серии «Классика российской цивилистики»). М., 1998. С. 40.

[2] *Яковлев В. Ф.* Гражданский кодекс и государство / в кн.: Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. М., 1998. С. 59—60.

транспорта, где перевозчиками и владельцами транспортных инфраструктур являются предприниматели.

Согласно Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р, к видам безопасности на железнодорожном транспорте относится, кроме безопасности движения, безопасности эксплуатации железнодорожного транспорта и иных технических средств, и экологическая безопасность.

В этом случае мы имеет пример конвергенции публичного и частного права, когда, по сути, публичные нормы о безопасности успешно и обоснованно вводятся в частноправовую материю. Приведем примеры действия норм о безопасности в публичном и частном праве. В соответствии с Федеральным законом от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» под безопасностью туризма (ст. 14) понимаются безопасность туристов (экскурсантов), сохранность их имущества, а также ненанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства.

Регламентация космической деятельности находится в сфере публичного права. Согласно ст. 22 Закона РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности» любая космическая деятельность осуществляется с соблюдением требований безопасности, установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Космическая деятельность должна осуществляться с учетом обеспечения уровня допустимых антропогенных нагрузок на окружающую среду и околоземное пространство, а объектом публично-правового регулирования (административного права) являются отношения в области организации и управления системой безопасности, система органов государства и местного самоуправления, их должностные лица, наделенные полномочиями в области государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности.

Именно публичное право призвано сформировать систему обеспечения безопасности, к элементам которой можно отнести:

1) систему нормативных документов по обеспечению безопасности, содержащих нормы, правила, специальные режимы и прочие требования, устанавливаемые государством. Например, особым противопожарным режимом в законодательстве признаны дополнительные требования пожарной безопасности, устанавливаемые органами государственной власти или органами местного самоуправления в случае повышения пожарной опасности на соответствующих территориях. Федеральным законом «О транспортной безопасности» устанавливается зона транспортной безопасности как объект транспортной инфраструктуры, его часть (наземная, подземная, воздушная, надводная), транспортное средство, его часть, для которых в соответствии с требованиями по обеспечению транспортной безопасности устанавливается особый режим прохода (проезда) физиче-

ских лиц (транспортных средств) и проноса (провоза) грузов, багажа, ручной клади, личных вещей либо перемещения животных;

2) совокупность мер (мероприятий), направленных на предотвращение (профилактику), организацию безопасности и устранение последствий негативных факторов и воздействий, а также взаимодействие участников системы обеспечения безопасности (лицензирование, стандартизация и пр.);

3) инфраструктуру организации системы безопасности. К ней можно отнести: движимое и недвижимое имущество, используемое в целях предотвращения и организации безопасности, а также устранения последствий негативных факторов и воздействий; субъектов, осуществляющих различные функции в профилактике и организации системы безопасности, например, а) аттестующие организации — юридические лица, аккредитованные компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности, осуществляющие оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; б) подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица, осуществляющие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры); в) спецпожарно-спасательный гарнизон как совокупность расположенных на определенной территории органов управления, подразделений и организаций, независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, к функциям которых отнесены профилактика и тушение пожаров, а также проведение аварийно-спасательных работ и пр.

4) объекты безопасности, например, к ним относятся объекты транспортной инфраструктуры, представляющие собой технологический комплекс, включающий в себя: а) железнодорожные, автомобильные вокзалы и станции; б) метрополитены; в) тоннели, эстакады, мосты; г) морские терминалы, акватории морских портов и пр.;

5) неблагоприятные факторы и воздействия, категорированные с учетом степени угроз. Например, в системе транспортной безопасности — это акт незаконного вмешательства как противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающий безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекший за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавший угрозу наступления таких последствий. Под категорированием объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств понимается отнесение их к определенным категориям с учетом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий;

6) систему контролирующих и иных органов государства и местного самоуправления, юридических лиц, должностных и иных лиц, в чью обя-

занность входит осуществление мероприятий в области обеспечения безопасности. К компетентным органам в области обеспечения транспортной безопасности относятся федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ осуществлять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) является Ространснадзор и ее территориальные органы. Ространснадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением федеральных законов, в том числе международных договоров РФ:

— о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а также промышленной безопасности на железнодорожном транспорте;

— об организации, обеспечении и выполнении организациями морского, внутреннего водного и железнодорожного транспорта перевозок высших должностных лиц Российской Федерации 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 и пр.

Федеральный госконтроль (надзор) осуществляется государственными транспортными инспекторами — должностными лицами Ространснадзора[1].

Также на железнодорожном транспорте Росжелдором создана Ведомственная охрана, основными задачами которой, в частности, являются: а) защита охраняемых объектов от противоправных посягательств и охрана грузов (в том числе специальных грузов) в пути следования и на железнодорожных станциях; б) обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов и пр.[2]

Обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств также возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено федеральными законами (ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности»);

7) комплекс судебных процедур и санкций, возлагаемых на правонарушителей; мер восстановительного характера, применимых с целью восстановить понесенные потери имущественного и неимущественного характера. Применение мер компенсационного (имущественного) характера осуществляется по основаниям и в порядке, предусмотренным граждан-

[1] Постановление Правительства РФ от 04.10.2013 № 880 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности».

[2] Постановление Правительства РФ от 27.06.2009 № 540 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта».

ским законодательством.

Таким образом, обеспечение безопасности в целом представляет собой комплекс организационно-правовых, в том числе контрольных, восстановительных и прочих мероприятий, направленных на профилактику, организацию и устранение (ограничение) последствий неблагоприятных факторов и воздействий, осуществляемых государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также иными лицами, в чью обязанность входит обеспечение безопасности.

Литература

1. Васильев, Ф. П. Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности в современной России / Ф. П. Васильев [и др.] // Административное право и процесс. — 2012. — № 3.

2. Гринев, В. П. Особенности закупок для обеспечения нужд обороны страны и безопасности государства. Проблемы импортозамещения / В. П. Гринев // Материалы 3-й Всероссийской научно-практической конференции 9 июня 2015 г., МГУ имени М. В. Ломоносова. — М. : Юстицинформ, 2015.

3. Демьянец, М. В. Предпринимательская деятельность в сети Интернет : монография / М. В. Демьянец, В. М. Елин, А. К. Жарова. — М. : ЮРКОМПАНИ, 2014.

4. Загарских, В. В. Обеспечение экономической безопасности уголовно-исполнительной системы посредством внедрения бюджетирования, ориентированного на результат / В. В. Загарских // Международный бухгалтерский учет. — 2015. — № 13.

5. Ищейнов, В. Я. Информационная безопасность / В. Я. Ищейнов // Делопроизводство. — 2015. — № 2.

6. Кондрат, Е. Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия» / Е. Н. Кондрат. — М. : Юстицинформ, 2014 // подготовлено для СПС КонсультантПлюс.

7. Лизвинская, В. Пожарная безопасность на предприятии: споры и их анализ / В. Лизвинская // Административное право. — 2015. — № 34.

8. Покровский, И. А. Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. — М., 1998. (Серия «Классика российской цивилистики».)

9. Терещенко, Л. К. Информационная безопасность органов исполнительной власти на современном этапе / Л. К. Терещенко, О. И. Тиунов // Журнал российского права. — 2015. — № 8.

10. Шишов, М. А. О коллизиях законодательства в сфере контроля качества и безопасности медицинской деятельности / М. А. Шишов // Медицинское право. — 2015. — № 5.

11. Яковлев, В. Ф. Гражданский кодекс и государство / В. Ф. Яковлев / в кн.: Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. — М., 1998.

Особенности правоотношений субъектов, обеспечивающих транспортную безопасность

УДК 005.92:395(035)

ЭТИКА СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ МИНИСТЕСТЕРСТВА ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© Бережкова Н. Ф.
помощник прокурора Ленинского района
г. Ульяновска Ульяновской области

© Филиппова М. Ю.
кандидат юридических наук
заместитель директора
Юридического института МИИТа

Аннотация. Вопросы регулирования прохождения государственной гражданской службы актуальны из-за наличия в системе Минтранса России (Росавиации, Росжелдора, Ространснадзора и в других службах, находящихся в ведении Минтранса России) факторов специфического характера, связанных с обеспечением транспортной безопасности. В статье показаны ограничения, связанные с нормативным регулированием деятельности государственных служащих системы Минтранса России, в частности, противоречия действующего Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Министерства транспорта Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, этические нормы, транспортные системы, государственное регулирование, транспортная безопасность.

ETHICS OF CONDUCT OF CIVIL SERVANTS OF MINISTERSTVA OF TRANSPORT OF THE RUSSIAN FEDERATION

© Berezhkova N.
the assistant Prosecutor of Leninsky district
of Ulyanovsk Ulyanovsk region

© Filippova M.
candidate of legal sciences, deputy director
of the Law Institute of MIIT

Abstract. The regulation of the passage of the state civil service is relevant because of the presence in the system of the Ministry of transport (Rosaviation, Roszheldor and Rostransnadzor and other services administered by the Ministry of transport of Russia) factors of specific nature related to transport security. The article

shows the limitations of normative regulation of activity of civil servants of system of the Ministry of transport of Russia, in particular, the contradictions of the current Code of ethics and official behavior of civil servants of the Ministry of transport of the Russian Federation.

Keywords: public service, ethical standards, transport system, government regulation, and transport safety.

Вопросы регулирования прохождения государственной гражданской службы в системе Минтранса России требует особого подхода, который выражается не только в наличии соответствующего современным стандартам уровня компетентности, но и в том, что государственные служащие обязаны соблюдать правила на объектах повышенной опасности и осуществлять регулирование вопросов обеспечения различных видов безопасности. При этом они должны соблюдать установленные Президентом РФ и Минтрансом России нормы служебного поведения, этические нормы. В целях разрешения этих и других вопросов Минтрансом России был издан приказ от 25.04.2011 № 121 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Министерства транспорта Российской Федерации». Данный ведомственный документ был разработан в соответствии с положениями Конституции РФ, Федеральных законов от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями от 13.07.2015, которые не учтены в данном Кодексе); от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указа Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», иных нормативных документов, а также Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 протокол № 21).

В целом Кодекс представляет собой совокупность общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения государственных гражданских служащих Минтранса России. Так, российскому гражданину, поступающему на государственную гражданскую службу в Минтранс России, рекомендуется ознакомиться с положениями Кодекса и руководствоваться ими в процессе своей служебной деятельности, а каждому госслужащему принимать все меры для соблюдения положений Кодекса.

Целью Кодекса является обобщение этических норм и установление правил служебного поведения госслужащих для эффективного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению их авторитета, доверия граждан к ним и обеспечение единых норм поведения госслужащих. Кодекс призван повысить эффективность выполнения госслужащими своих должностных обязанностей, основой которого

является формирование взаимоотношений в сфере государственной службы в Минтрансе России, основанных на нормах морали, уважительном отношении к госслужбе в общественном сознании, а также выступает как институт общественного сознания и нравственности госслужащих, их самоконтроля. Знание и соблюдение госслужащими положений Кодекса является одним из критериев оценки их служебного поведения.

Минтрансом России установлены правила служебного поведения госслужащих, согласно которым российский гражданин, находящийся на государственной гражданской службе в Минтрансе России, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призван:

— исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы Минтранса России;

— исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности как государственных органов, так и государственных служащих;

— осуществлять свою деятельность в пределах полномочий Минтранса России;

— не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

— исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей;

— соблюдать беспристрастность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий и общественных объединений;

— соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

— проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;

— проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России и других государств, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

— воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении государственными служащими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету Минтранса России;

— принимать предусмотренные законодательством РФ меры по недопущению возникновения конфликта интересов и урегулированию возникших случаев конфликта интересов;

— не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера;

— воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности Минтранса России и Министра транспорта РФ, если это не входит в их должностные обязанности;

— соблюдать установленные в Минтрансе России правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

— уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе Минтранса России, а также оказывать содействие в получении достоверной информации в установленном порядке;

— воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения стоимости в иностранной валюте (условных денежных единицах) на территории РФ товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами РФ, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы России, размеров государственных заимствований, государственного долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством РФ, международными договорами РФ, обычаями делового оборота;

— постоянно стремиться к обеспечению как можно более эффективного распоряжения ресурсами, находящимися в сфере их ответственности.

Госслужащим, наделенным организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим госслужащим, рекомендуется быть для них образцом профессионализма, безупречной репутации, способствовать формированию в Минтрансе России благоприятного для эффективной работы морально-психологического климата. А лица, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим госслужащим, призваны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; принимать меры по предупреждению коррупции; не допускать случаев принуждения госслужащих к участию в деятельности политических партий и общественных объединений.

Лицам, наделенным организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим госслужащим, следует принимать меры к тому, чтобы подчиненные им госслужащие не допускали коррупционно опасного поведения, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости.

С учетом предъявленных требований Минтранс России выделяет отдельные рекомендательные этические правила служебного поведения госслужащих. Так, в служебном поведении государственным служащим необходимо исходить из конституционных положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и каждый гражданин

имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести, достоинства, своего доброго имени, при этом они должны воздерживаться от курения вне отведенных для этого местах в Минтрансе России; грубости, проявлений пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предъявления неправомерных, незаслуженных обвинений; любого вида высказываний и действий дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений; угроз, оскорбительных выражений или реплик, действий, препятствующих нормальному общению или провоцирующих противоправное поведение.

Внешний вид госслужащего при исполнении им должностных обязанностей в зависимости от условий госслужбы и формата служебного мероприятия должен способствовать уважительному отношению граждан к госорганам, соответствовать общепринятому деловому стилю, который отличают официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность.

Несмотря на то что Минтранс России не официально не опубликовал Кодекс (скажем, в Российской газете) и он не прошел регистрацию в Минюсте России, в нем установлена ответственность за нарушение его положений. Данное нарушение подлежит моральному осуждению, а также рассмотрению на заседании Комиссии Минтранса России по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Минтрансом России, и урегулированию конфликта интересов, образованной в соответствии с приказом Минтранса России от 24.11.2014 № 321. При этом соблюдение госслужащими положений Кодекса предлагается учитывать при проведении аттестаций в Минтрансе России, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий. Тем самым Кодекс устанавливает определенные «препятствия» в процессе прохождения госслужбы в системе Минтранса России.

Аналогично были разработаны соответствующие нормативные правовые акты и в других федеральных ведомствах, находящихся в ведении Минтранса России (см. приказ Росавиации от 18.05.2011 № 276 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федерального агентства воздушного транспорта»). Указанный Кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения. Госслужащие должны руководствоваться ими независимо от замещаемой должности и исполнять свои должностные обязанности добросовестно и в пределах полномочий ведомства. Согласно Кодексу государственный служащий должен проявлять корректность и терпимость, воздерживается от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности Агентства и его руководителя. Он также не должен

использовать служебное положение, чтобы влиять на деятельность государственных органов, муниципалитетов, организаций, должностных лиц, госслужащих и граждан при решении вопросов личного характера. Одновременно избегать высказываний и действий дискриминационного характера, грубости, угроз, оскорбительных выражений. При этом его внешний вид при исполнении им должностных обязанностей должен способствовать уважительному отношению граждан к государственным органам, соответствовать общепринятому деловому стилю. Соблюдение положений Кодекса также учитывается при аттестации, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, при наложении дисциплинарных взысканий.

Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, утвержденный приказом Ространснадзора от 11.02.2011 № АК-100фс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться госслужащие центрального аппарата и территориальных управлений Ространснадзора, независимо от замещаемой должности. Цель Кодекса — укрепить доверие граждан к госорганам, авторитет госслужащего и обеспечить единую основу его поведения. Так, госслужащие не должны выполнять действия под влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей. Кроме того, они должны проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами, соблюдать установленные запреты и ограничения. Обо всех случаях склонения госслужащего к совершению коррупционных правонарушений нужно сообщать представителю нанимателя, в прокуратуру и др. Лицо, наделенное организационно-распорядительными полномочиями, обязан принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, по предупреждению коррупции. Недопустимо участие государственного служащего в деятельности политических партий и общественных объединений. В Кодексе определены правила, которые касаются внешнего вида госслужащего, общения с коллегами и гражданами. Нарушение норм Кодекса подлежит моральному осуждению и влечет привлечение работника к ответственности.

Приказом Росавтодора от 10.05.2011 № 45 утвержден Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федерального дорожного агентства, где определены общие принципы профессиональной этики и основные правила поведения госслужащих Росавтодора. В частности, государственные служащие должны добросовестно и на высоком профессиональном уровне выполнять свои обязанности, соблюдать беспристрастность, не допускать конфликт интересов и не использовать служебное положение в личных целях. Следует проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами, уважать обы-

чаи и традиции народов России и других государств.

Госслужащим Росавтодора рекомендуется воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности Агентства и его руководителя (если это не входит в их должностные обязанности). Также следует не допускать в служебном поведении грубости, угроз, оскорблений, пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предъявления неправомерных обвинений. Внешний вид должен соответствовать общепринятому деловому стилю.

Госслужащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями, должны подавать пример честности, беспристрастности и справедливости. Соблюдение положений Кодекса государственными служащими учитывается при оценке их служебного поведения, проведении аттестации, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности.

Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федерального агентства морского и речного транспорта, утвержденный приказом Росморречфлота от 01.10.2014 № 340/к представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные гражданские служащие Росморречфлота независимо от замещаемой ими должности.

Главные задачи указанных выше документов — формирование высокого уровня правовой культуры государственных служащих, соблюдение традиций безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, воспитание добропорядочности и добросовестности, а также преодоление правового нигилизма в обществе. На формирование правовой культуры влияют такие факторы, как характер воспитания и моральный климат в семье, законопослушное поведение родителей; качественный уровень обучения в образовательных учреждениях; понятность, доступность и эффективность законодательства.

Проведенный анализ нормативных правовых актов, определяющих этические нормы и правила служебного поведения государственных гражданских служащих Минтранса России показывает, что фактически указанные нормы и правила не распространяются на сотрудников центральных аппаратов Росжелдора, Росавиации, Росавтодора и т.д. И таким образом руководители этих служб не будут нести ответственность за свое поведение в дисциплинарном порядке. И это существенный пробел, который нужно устранять как можно скорее.

Литература

1. Васильев, Ф. П. МВД России как основной субъект реализации требований Президента России о развитии правовой грамотности и правосознания граждан / Ф. П. Васильев [и др.] // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 1.

2. Орехова, Л. М. Органы внутренних дел Российской Федерации и средства массовой информации как субъекты развития правовой грамотности и правосознания граждан / Л. М. Орехова //Вестник Владимирского юридического института. — 2014. — № 3 (32).

3. Васильев, Ф. П. Современное состояние проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти / Ф. П. Васильев, А. А. Оводов // Юридический мир. — 2010. — № 8.

4. Емельянов, Н. С. Правовое воспитание и предупреждение правового конфликта / Н. С. Емельянов, Н. Ф. Бережкова //Административное право и процесс. — 2012. — № 3.

5. Бережкова, Н. Ф. Место и роль кодекса чести в укреплении служебной дисциплины в системе государственной службы / Н. Ф. Бережкова // Сборник научных статей по материалам V Всероссийской научно-практический конференции на тему: «Теоретические проблемы развития правовой системы России». — Вып. 14 / под ред. Н. А. Духно, А. И. Бобылева. — М. : Юридический институт МИИТа, 2007.

6. *Бережкова, Н. Ф.* Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга / Н. Ф. Бережкова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2015.

7. Анохина, С. Ю. МВД России как основной субъект реализации требований Президента России о Развитии правовой грамотности и правосознания граждан / С. Ю. Анохина [и др.] // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 1.

УДК 343.985

О ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ СОСТАВЛЯЮЩИХ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ КОРЫСТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ НА ТРАНСПОРТЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННЫХ СРЕДСТВ И ТЕХНОЛОГИЙ

© Демин К. Е.
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Уголовное право,
уголовный процесс и криминалистика»
Юридического института МИИТа

© Потокина Л. И.
эксперт экспертно-криминалистического центра
МВД России по г. Москве

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы технологической основы разработки и раскрытия криминалистической характеристики преступлений, совершенных на транспорте с использованием информационных средств и технологий. Приводится анализ способов сокрытия преступлений в области компьютерной информации на уровне действий конкретных лиц и преступных организаций. Обстановка совершения в сфере информационных технологий выделена в качестве самостоятельного элемента криминалистической характеристики данного вида преступлений.

Ключевые слова: информационные средства и технологии; криминалистическая характеристика преступлений, совершенных на транспорте; обстановка совершения преступлений, способ сокрытия компьютерных преступлений.

ABOUT THE TECHNOLOGICAL COMPONENTS OF THE CRIMINALISTIC CHARACTERISTICS OF ACQUISITIVE CRIMES COMMITTED ON TRANSPORT WITH THE USE OF INFORMATION TOOLS AND TECHNOLOGIES

© Demin K.
candidate of legal Sciences,
associate professor of the department
«Criminal law, criminal procedure and criminalistics»
of the Law Institute of MIIT

© Photokina L.
the expert forensic center
of the MVD of Russia in Moscow

Abstract. The article discusses the technological basis for the development and disclosure of the criminalistic characteristics of crimes committed on transport with

the use of information tools and technologies. The analysis of methods of concealment of crimes in the field of computer information systems at the level of actions targeting individuals and criminal organizations. The decor of the Commission in the field of information technology is highlighted as a separate element of the criminalistic characteristics of this type of crime.

Keywords: information technologies; criminalistic characteristics of crimes committed on transport; the environment of the crime, the means of concealing computer crimes.

Современный период развития транспортной системы России представляет собой сложный механизм, обеспечивающий функционирование различных отраслей хозяйства как единого целого, позволяет обеспечивать крупные изменения в экономической деятельности страны. Транспортная политика государства основывается на обеспечении согласованного функционирования всех видов транспорта, развитии новых видов транспорта; снижении аварийности движения, отрицательного воздействия на окружающую среду[1].

Вместе с тем серьезную угрозу обществу и государству представляют преступления, совершенные на транспорте, негативно влияющие на его организацию и работу и имеющие отрицательные социальные последствия. Как показывает анализ практики раскрытия преступлений указанной категории, значительное место занимают исследования различного рода предметов, содержащих электронные носители информации. Расширение сферы применения электронно-вычислительной техники в различных отраслях деятельности человека породило такое негативное явление, как использование электронно-вычислительной техники, современных информационных технологий для совершения преступлений. Сегодняшние информационно-телекоммуникационные системы (ИТКС) представляют собой не только новейшие технологические достижения в области «нано- и нейро-технологий. Они предоставляют пользователям уникальные возможности общения, получения текущей информации о событиях в мире в режиме прямого, непосредственного доступа к информационным порталам частных лиц, общественных и государственных организаций (так называемый режим online). Это сложное социальное явление, всецело отражающеем важнейшие проблемы общества. В нем как в зеркале находит свое отражение и состояние криминогенной обстановки.

Существующая на сегодня статистика совершаемых правонарушений в области электронных информационных технологий не всегда отражает масштабы так называемой «компьютерной преступности», прежде всего вследствие высокого уровня латентности. Так, проведенный опрос 507 респондентов, использующих информационные телекоммуникационные технологии в своей деятельности, дал следующие результаты: 90% рес-

[1] *Чучаев А. И.* Транспортные преступления: Проблемы механизма, квалификации и наказания : автореф. дис. .... докт. юрид. наук. М. : Всесоюзный юридический заочный институт, 1990. С. 4.

пондентов из крупных фирм и правительственных структур сообщили, что за последние 12 месяцев в их организациях имели место нарушения информационной безопасности; 80% имели финансовые потери от этих нарушений; 44% оценили потери, составившие 455 млн долл. [1]

В контексте заявленной темы отметим, что как самостоятельная категория науки криминалистики криминалистическая характеристика преступлений сформировалась относительно недавно, благодаря таким ученым как А. Н. Басалаев, Р. С. Белкин, И. А. Возгрин, В. К. Гавло, И. Ф. Герасимов, В. А. Гуняев, А. Н. Колесниченко, В. П. Лавров, И. М. Лузгин, А. Ф. Облаков, В. А. Образцов, И. Ф. Пантелеев, Н. А. Селиванов, В. Г. Танасевич, А. Г. Филиппов, В. И. Шиканов, Н. П. Яблоков и многих других[2]. Вполне естественно, что среди ученых-криминалистов отсутствует единство взглядов по ряду вопросов, относящихся к различным аспектам криминалистической характеристики преступлений и, прежде всего, к понятию, содержанию, уровню абстракции. Не останавливаясь подробно на различии во взглядах ученых по указанным вопросам, нашедшим полное освещение, в частности, в работах Р. С. Белкина, выскажем свое отношение к ним.

Под криминалистической характеристикой преступлений мы понимаем научную абстракцию, модель наиболее значимых с криминалистической точки зрения признаков, видов, разновидностей, групп преступлений и систему взаимосвязей между ними. Ее значение заключается в том, что в научном аспекте она значительно расширила и углубила представление о преступной деятельности как объекте криминалистики; а в практическом — способствует повышению эффективности раскрытия и расследования преступлений, благодаря знанию криминалистически значимых признаках отдельных видов, разновидностей и групп преступлений и особенно выявленных взаимосвязей между ними, что чрезвычайно важно при выдвижении версий, определении направлений расследования, выборе средств, в том числе и при криминалистическом обеспечении.

В последнее время Р. С. Белкиным было высказано мнение о ненужности криминалистической характеристики преступлений, искусственности ее построения[3]. Подобные взгляды были высказаны еще в 1987 г.[4] Однако они не получили поддержки большинства криминалистов, наоборот исследования проблем криминалистической характеристики преступлений

---

[1] *Демин К. Е.* О необходимости выделения судебного исследования электронных носителей информации в отдельную отрасль криминалистической техники как приоритетное направление в преодолении следственных и экспертных ошибок // Материалы круглого стола «Ошибки судебной экспертизы: причины, выявление, предупреждение» (МГЮА, г. Москва, 26 января 2012 г.). М. : Проспект, 2012. С. 52.

[2] О развитии взглядов на криминалистическую характеристику преступлений см.: *Белкин Р. С.* Курс криминалистики. Т. 3. М. : Юрист, 1997. С. 306—319.

[3] См.: *Белкин Р. С.* История отечественной криминалистики. М., 1999, С. 274—275; *Его же.* Понятие, ставшее «криминалистическим пережитком» // Тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции (28—29 февраля) Российское законодательство и юридические науки в современных условиях: состояние, проблемы, перспективы. Тула : Изд-во ТГУ, 2000. С. 6—7.

[4] *Белкин Р., Быховский И., Дулов А.* Модное увлечение или новое слово в науке // Социалистическая законность. 1987. № 9, С. 56—58.

активно продолжались, и она заняла достойное место в криминалистической методики в качестве ее первого раздела. В результате проведенных исследований теоретический арсенал криминалистической характеристики преступлений достиг такого уровня, что ее можно рассматривать в качестве частной теории криминалистики. Мы разделяем мнение Н. П. Яблокова о том, что практика расследования преступлений подталкивала «…криминалистов к разработке принципов выделения и описания криминалистически значимых признаков для каждого вида преступлений. По мере активизации деятельности отечественных криминалистов в этом направлении, а также в результате развития деятельностного подхода к анализу любого вида преступной деятельности, накопления, обобщения и систематизации соответствующей криминалистической информации о структурных элементах преступной деятельности к концу 1960-х годов возникло представление о таком системном криминалистическом описании преступлений, как “криминалистическая характеристика преступлений”»[1].

Среди криминалистов нет единого мнения о содержании криминалистической характеристики преступлений[2]. Представляется, что наиболее убедительна по этому вопросу точка зрения Р. С. Белкина, выделившего следующие ее элементы:

— характеристика исходной информации;

— данные о способе совершения и сокрытия преступлений и типичных последствиях их применения;

— данные о личности вероятного преступника;

— данные о некоторых обстоятельствах совершения преступления (место, время, обстановка);

— данные о личности вероятной жертвы преступления[3].

Указанный перечень, по нашему мнению, следует дополнить данными о типичных материальных следах преступления и вероятных местах их нахождения, а в отношении расследования иных случаев, например, совершение транспортных преступлений с применением современных электронных средств и технологий, важен еще и мотив.

Указанной схемой и руководствуются в основном криминалисты, занимавшиеся вопросами раскрытия и расследования преступлений в сфере так называемой «компьютерной информации». Так, Н. А. Селиванов указывает следующие элементы криминалистической характеристики данного вида преступлений: место, время и способ совершения преступления, последствия преступления и объекты, поражаемые преступлениями рас-

---

[1] *Яблоков Н. П.* Криминалистическая характеристика как составная часть общей теории криминалистики // Тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции (28—29 февраля) Российское законодательство и юридические науки в современных условиях: состояние, проблемы, перспективы. Тула : Изд-во ТГУ, 2000. С. 32.

[2] Обзор точек зрения по этому вопросу см.: *Белкин Р. С.* Курс криминалистики. Т. 3. М. : Юрист, 1997. С. 307—315.

[3] *Белкин Р. С.* История отечественной криминалистики. М., 1999, С. 315—316.

сматриваемого вида, субъект неправомерного доступа к компьютерной информации, цели и мотивы совершения преступления[1]. И. Ю. Шорин, Я. С. Шапило, характеризуя криминалистическую характеристику компьютерных преступлений, к наиболее значимым признакам относят: способы подготовки, совершения и сокрытия преступления; некоторые обстоятельства совершения преступления (место, время, обстановка); данные о личности жертвы (объект преступного посягательства); данные о личности вероятного преступника; особенности следов и их взаимосвязей; характеристику повреждений и причиненного ущерба; вероятные мотивы и цели преступления[2]. Анализ вышеперечисленных элементов криминалистической характеристики свидетельствует о наличии ряда базовых элементов, на которые указывает подавляющее большинство авторов, в частности: данные о мотиве; о способах подготовки, совершения и сокрытия; данные об обстановке преступления; сведения о следовой картине преступления.

В опубликованных нами раннее работах с учетом точек зрения ведущих ученых криминалистов[3] мы предложили рассматривать криминалистическую характеристику преступлений, совершенных с использованием информационных средств и технологий, как комплекс, состоящий из трех блоков — технологического, организационно-структурного и личностного[4]. В своей статье нам хотелось более подробно рассмотреть структуру первого блока, состоящего, по нашему мнению, из анализа способов подготовки, совершения и сокрытия преступлений, совершаемых на транспорте с использованием компьютерных технологий; из уяснения обстановки и механизма совершения указанных преступлений; а также данных о следовой картине преступлений.

Авторы разделяют распространенную в криминалистике точку зрения о существовании самостоятельного способа сокрытия преступлений. В связи с этим мы солидарны с Р. С. Белкиным, определившим, что сокрытие — это «…деятельность (элемент преступной деятельности), направленная на воспрепятствование расследованию путем утаивания, уничтожения, маскировки или фальсификации следов преступления и преступника и

[1] *Селиванов Н. А.* Расследование компьютерных преступлений // Пособие для следователей. Расследование преступлений повышенной общественной опасности. М. : Лига Разум, 1998. С. 334—348.

[2] *Шорин И. Ю., Шапило Я. С.* Особенности криминалистической характеристики компьютерных преступлений. // Информационная безопасность и компьютерные технологии в деятельности правоохранительных органов : Межвузовский сборник. Саратов : СЮИ МВД России, 2003, С. 139.

[3] См.: *Жбанков В. А.* К вопросу о разработке методики расследования преступлений, совершаемых организованными преступными сообществами // Экономические и правовые проблемы таможенной деятельности : сб. научных трудов. Ч. 2. М. : РТА, 1999; *Куликов В. И.* Основы криминалистической теории организованной преступной деятельности. Ульяновск, 1994 и др.

[4] *Демин К. Е.* О понятии и криминалистической характеристике преступлений, совершенных организованными преступными группами с применением современных информационных средств и технологий // Библиотека криминалиста. 2014. № 5 (16). С. 214—218.

иных носителей… Она может быть как активной, так и пассивной»[1]. Представляется, что высказанные положения являются отправными пунктами при исследовании способов сокрытия преступлений рассматриваемой категории. Поэтому классификацию способов сокрытия, раннее предложенную рядом авторов, считаем неполной. Представляется, что деятельность по сокрытию преступлений на транспорте, совершенных с использованием информационных технологий, следует рассматривать на трех уровнях: на уровне деятельности организованного преступного сообщества; на уровне деятельности группы лиц, осуществляющих выполнение преступного замысла и на уровне действий конкретных лиц (заказчиков, исполнителей, пособников и иных соучастников).

Применительно к первому уровню необходимо отметить, что любая организованная преступная структура по принципу конспиративности имеет защитные механизмы в виде лиц, осуществляющих контрразведывательную деятельность, а также коррумпированных сотрудников органов власти, управления, правоохранительных и контролирующих учреждений. Возможности последних в сокрытии преступлений весьма существенны[2]. Здесь имеют место не приемы сокрытия преступления как элементы его способа, а противодействие деятельности правоохранительных органов вообще и расследованию конкретного преступления в частности[3].

Что же касается преступлений в области компьютерной информации на уровне деятельности лиц, его осуществлявших, то Н. Г. Шурухнов подметил, что «…способы сокрытия рассматриваемой группы преступлений в значительной степени детерминированы способами их совершения. При непосредственном доступе к компьютерной информации сокрытие следов преступления сводится к воссозданию обстановки, предшествующей совершению преступления»[4].

Таким образом, применительно к расследованию преступлений, совершаемых на транспорте, характерны такие способы сокрытия, как использование так называемых ремейлеров (компьютеров, получающих информацию и переправляющих ее по адресу, указанному отправителем) или программ-аноминизаторов (программ, изменяющих данные об обратном адресе и службе электронной почты отправителя), открытие нескольких почтовых ящиков в сети Интернет, физическое уничтожение матери-

---

[1] *Белкин Р. С.* Противодействие расследованию и пути его преодоления криминалистическими и оперативно-разыскными средствами и методами // Криминалистическое обеспеченье деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования. М. : Новый Юрист, 1997. С. 133—140.

[2] См.: Криминалистика. Методика расследования преступлений в сфере экономики. Н. Новгород, 1995. С. 137—139; *Трухачев В. В.* Криминалистический анализ сокрытия организованной преступной деятельности // Криминалистические средства и методы исследования преступлений. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1999. С.133.

[3] *Волынский А. Ф., Лавров В. П.* Организованное противодействие раскрытию и расследованию преступлений (проблемы теории и практики) // Организованное противодействие раскрытию и расследованию преступлений и меры по его нейтрализации: Материалы научно-практической конференции (29—30 октября 1996 г., г. Руза). М. : ЮИ МВД России, 1997. С. 94—96.

[4] Расследование неправомерного доступа к компьютерной информации : учеб. пособие / под ред. Н. Г. Шурухнова. М. : ЮИ МВД России; Книжный мир, 2001. С. 144.

альных носителей информации, уничтожение программного содержания носителя информации путем применения определенного программного пакета и т.д.; дезорганизация расследования путем «подбрасывания» ложных версий, доказательств и иных источников информации; воздействие на свидетелей; «подключение» коррумпированных сотрудников правоохранительных органов; нейтрализация членов следственно-оперативной группы; воздействие на подозреваемых и обвиняемых, принятие мер к освобождению из-под стражи и т.д.

При анализе способов сокрытия преступлений в области компьютерной информации на уровне действий конкретных лиц можно отметить, что для организатора транспортных преступлений характерны следующие способы сокрытия: дача ложных показаний, в том числе организация ложного алиби; привлечение исполнителей из других регионов страны или стран; организация воздействия на свидетелей и иных лиц, способных представить следствию информацию о преступлении; «подключение» к процессу расследования коррумпированных лиц; организация нейтрализации членов следственно-оперативной группы и т.д. Действия исполнителя могут проявляться в следующем: частичное или полное уничтожение традиционных следов на непосредственном месте своего нахождения; использование специального программного пакета, скрывающего или уничтожающего информацию на ЭВМ; механическое уничтожение использованных для совершения преступлений ЭВМ, периферийных и телекоммуникационных устройств; выезд в другой регион, страну; дача ложных показаний и обеспечение ложного алиби; создание инсценировок, направленных на возникновение такой материальной обстановки, которая будет ложно оценена следствием и т.д.

Анализируя обстановку совершения любого преступления, необходимо отметить, что она носит интегральный характер, включающий систему условий и обстоятельств, локализуемых пространством, временем, материальной обстановкой места происшествия, объектом посягательства, субъектом преступления и иными компонентами, в которых осуществлялась подготовка, совершение и сокрытие преступления[1]. Естественно, что данный элемент, прежде всего, взаимосвязан с такими элементами криминалистической характеристики преступления, как данные о свойствах личности преступника, способы совершения и сокрытия преступлений, следы преступления, предмет преступного посягательства, свойства личности потерпевшего.

Анализ работ, относящихся к криминалистической характеристике преступлений в области компьютерной информации, показывает, что одни ученые выделяют обстановку совершения в сфере информационных технологий в качестве самостоятельного элемента, другие же рассматри-

[1] *Гавло В. К.* Теоретические проблемы и практика применения методики расследования отдельных видов преступлений. Томск, 1985. С. 179.

вают элементы обстановки при описании иных элементов криминалистической характеристики данного вида преступлений.

К первым относятся Б. В. Вехов, Ю. В. Гаврилин, И. Ю. Шорин и др. Так, Б. В. Вехов пишет: «Обстановка совершения преступления в сфере компьютерной информации включает в себя материальные, производственные и социально-психологические факторы среды, в которой происходит преступное деяние. Она способна влиять на формирование всех остальных элементов криминалистической характеристики, определять особенности поведения преступника и потерпевшего»[1]. Ю. В. Гаврилин включает в обстановку совершения преступлений рассматриваемой категории дополнительные факторы, такие как «…наличие и состояние средств защиты компьютерной техники,… сложившуюся на объекте дисциплину, требовательность со стороны к соблюдению норм и правил информационной безопасности»[2]. Н. А. Селиванов рассматривает элементы обстановки совершения компьютерных преступлений при рассмотрении вопросов, посвященных способам совершения преступлений, подчеркивает, что «расследование данного преступления связано с установлением большого круга обстоятельств, … имеющих свои специфические особенности»[3].

Обстановку совершения транспортных преступлений в области компьютерной информации следует рассматривать на двух уровнях: деятельность организованного преступного формирования и совершение конкретных преступлений. Обстановка первого уровня характеризуется рядом обстоятельств, в частности, социально-экономическими условиями жизни общества на современном этапе: разделением на богатых и бедных, обнищанием значительной части населения, миграцией населения, безработицей, в том числе лиц, обладающих определенными умениями и навыками, вовлечением в преступную деятельность значительной части безработных, бывших военнослужащих, студентов и т.д. В итоге происходит рост преступности вообще и организованной в частности, приведшей к увеличению ранее судимых лиц, «воров в законе», «авторитетов» преступной среды и т.д.; размыванию морально-нравственных критериев в обществе, когда смысл жизни человека подменяется достижением материального благополучия; недостаткам в деятельности правоохранительных органов, ведущих борьбу с данными преступлениями и т.д.

Ко второму уровню следует отнести такие составляющие, как взаимоотношения участников совершения корыстных преступлений на транспорте с использованием информационных технологий, их поведение, место и время совершения преступления. Взаимоотношения участников оп-

---

[1] *Вехов В. Б., Попова В. В., Ильюшин Д. А.* Тактические особенности расследования преступлений в сфере компьютерной информации : науч.-практ. пособие. 2-е изд., доп. и испр. М. : ЛексЭСТ, 2004. С. 22.

[2] *Гаврилин Ю. В.* Расследование неправомерного доступа к компьютерной информации : учеб. пособие / под ред. Н. Г. Шурухнова. М. : ЮИ МВД России; Книжный мир, 2001. С. 29.

[3] *Селиванов Н. А.* Криминалистическая характеристика убийств, совершенных по найму : пособие для следователей // Расследование преступлений повышенной общественной опасности. М. : Лига Разум, 1998. С. 344.

ределяются их связями, о которых мы уже говорили. Что же касается их поведения, то это весьма важный элемент обстановки совершения компьютерных преступлений. Так, изучение поведения лиц, подозреваемых в совершении транспортных корыстных преступлений с использованием информационных технологий, приобретает весьма существенное значение, например, высказывание намерений, внезапный выезд в другой регион, страну, трата крупных сумм после совершения преступления.

Механизм транспортных преступлений с использованием IT-технологий, как и обстановка их совершения, являются интегральным элементом криминалистической характеристики, объединяющей в систему остальные элементы и связи между ними. Так, по мнению В. И. Куликова, данные о механизме преступления характеризуют в отличие от способа не качественную, а последовательную, технологическую сторону события преступления. Эта система данных описывает главным образом временной и динамический порядок связей отдельных этапов, обстоятельств, факторов подготовки, совершения и сокрытия следов преступления, позволяющих воссоздать картину процесса его совершения[1]. На стадийность механизма преступной деятельности в ряде своих работах указывает также В. А. Жбанков[2]. Стадиями механизма транспортных преступлений, совершаемых с использованием высоких технологий, являются:

— анализ, оценка деятельности объекта преступного посягательства и принятие решения о совершении преступления организатором;

— разработка места, условий технологий совершения компьютерных преступлений (в ряде случаев осуществляют исполнители), поиск посредников, исполнителей;

— проведение подготовительных мероприятий по совершению преступления;

— непосредственное совершение компьютерного преступления согласно заранее разработанному плану;

— принятие мер по сокрытию преступления и его следов.

Останавливаясь на данных о следовой картине преступления, необходимо указать на то, что подавляющее большинство авторов, рассматривающих данный вопрос, справедливо подразделяют всю следовую картину происшедшего события на две большие группы, так называемые традиционные данные и данные, находящиеся на машинных носителях информации, т.е. «виртуальные следы». Это обстоятельство связано с тем, что материальные следы, возникающие при подготовке, совершении и сокрытии компьютерных преступлений, являются одной из важнейших составляющих криминалистической характеристики указанного вида преступлений.

---

[1] *Куликов В. И.* Основы криминалистической теории организованной преступной деятельности. Ульяновск, 1994. С. 106.

[2] *Жбанков В. А.* К вопросу о разработке методики расследования преступлений, совершаемых организованными преступными сообществами // Экономические и правовые проблемы таможенной деятельности : сб. научных трудов. Ч. 2. М. : РТА, 1999. С. 162.

Она находится как в непосредственной, так и в посредственной, связи с остальными элементами и позволяет установить их или же выдвинуть о них версию в зависимости от уровня познанных связей.

Анализ материальных следов преступления в совокупности с другими данными позволяет воссоздать, смоделировать обстоятельства совершенного преступления. Именно поэтому вопросу собирания, исследования, оценки и использования следов в процессе раскрытия, расследования и предупреждения преступлений уделяется существенное внимание[1]. Процесс возникновения следов при совершении любого преступления базируется на двух основополагающих принципах диалектического материализма взаимодействия и отражения. При совершении преступлений с использованием IT-технологий деятельность преступников в результате их взаимодействия с иными материальными предметами через свойства их личности отображается в материальной среде.

В процессе подготовки, совершения и сокрытия преступлений данного вида отображаются все виды следов, т.е. следы-отображения, следы-предметы и следы-вещества. Следы-отображения включают: отображения свойств личности преступников (следы рук, ног, зубов, почерка и т.п.), отображения свойств предметов, вовлеченных в орбиту преступной деятельности (следы орудий взлома, следы от рабочих частей орудий и инструментов и т.д.). К следам-веществам относятся: потожировое вещество исполнителя и других участников, обнаруженное на предметах вещной обстановки происшедшего, особую и весьма важную группу следов составляют микрообъекты, пахучие (запаховые) следы[2]. Наиболее многочисленная вторая группа следов — это следы-предметы, куда входят орудия преступления (компьютерная техника, программное обеспечение, электронные записные книжки и т.п.), средства уничтожения и кодирования информации; документы, используемые в процессе совершения преступления (денежные средства, счета в банках, документы, право на пользование имуществом, записные книжки и иные записи и т.д.).

Таким образом, анализ элементов технологического блока криминалистической характеристики транспортных преступлений, совершаемых с использованием высоких технологий, позволяет установить обстоятельства, характеризующие объективную сторону совершения деяния, механизм преступления, позволяющий выдвинуть версию о личности преступников, мотиве и цели преступления. Так как действия преступников осуществляются в определенной материальной обстановке, с помощью

---

[1] Анализ учения о механизме следообразования и точки зрения криминалистов по этой проблеме см.: *Белкин Р. С.* Курс криминалистики. Т. 2. М. : Юрист, 1997. С. 50—79; *Кустов А. М.* Криминалистика и механизм преступления : цикл лекций. М. : Изд-во МПСИ, 2002. С. 12—22. *Веренич И.В ., Кустов А. М., Прошин В. М.* Криминалистическая теория механизма преступления. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 137—205 и др.

[2] Более подробно см., в частности: *Моисеева Т. Ф.* Комплексное криминалистическое исследование потожировых следов человека. М. : Городец-издат, 2000; *Старовойтов В. И., Шамонова Т. Н.* Запах и ольфакторные следы человека. М. : ЛексЭст, 2003; *Шамонова Т. Н.* Следы человека на месте происшествия, их роль в доказывании (биологические аспекты). М. : МосУ МВД России, 2007 и др.

определенных средств и методов, в определенное время, они, а также свойства личности преступников отображаются в окружающей материальной обстановке в виде следов, позволяют в криминалистическом аспекте провести анализ элементов указанного блока, что чрезвычайно важно для воссоздания преступного механизма в целом.

Литература

1. Белкин, Р. С. Курс криминалистики / Р. С. Белкин. Т. 2. — М., Юрист, 1997.
2. Белкин, Р. С. Модное увлечение или новое слово в науке / Р. С. Белкин, И. Быховский И., А. Дулов А. // Социалистическая законность. — 1987. — № 9.
3. Белкин, Р. С. История отечественной криминалистики / Р. С. Белкин. — М., 1999.
4. Белкин, Р. С. Противодействие расследованию и пути его преодоления криминалистическими и оперативно-разыскными средствами и методами / Р. С. Белкин // Криминалистическое обеспеченье деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования. — М. : Новый юрист, 1997.
5. Вехов, В. Б. Тактические особенности расследования преступлений в сфере компьютерной информации: науч.-прак. пособие / В. Б. Вехов, В. В. Попова, Д. А. Ильюшин. — 2-е изд., доп. и испр. — М. : ЛексЭСТ, 2004.
6. Гавло, В. К. Теоретические проблемы и практика применения методики расследования отдельных видов преступлений / В. К. Гавло. — Томск, 1985.
7. Гаврилин, Ю. В. Расследование неправомерного доступа к компьютерной информации : учеб. пособие / Ю. В. Гавло ; под ред. Н. Г. Шурухнова. — М. : ЮИ МВД России; Книжный мир, 2001.
8. Демин, К. Е. О понятии и криминалистической характеристике преступлений, совершенных организованными преступными группами с применением современных информационных средств и технологий / К. Е. Демин // Библиотека криминалиста. —2014. — № 5(16).
9. Жбанков, В. А. К вопросу о разработке методики расследования преступлений, совершаемых организованными преступными сообществами / В. А. Жбанков // Экономические и правовые проблемы таможенной деятельности : сб. научных трудов. — Ч. 2. — М. : РТА, 1999.
10. Куликов, В. И. Основы криминалистической теории организованной преступной деятельности / В. И. Куликов. — Ульяновск, 1994.
11. Моисеева, Т. Ф. Комплексное криминалистическое исследование потожировых следов человека / Т. Ф. Моисеева. — М. : Городец-издат, 2000.
12. Расследование неправомерного доступа к компьютерной информации : учеб. пособие / под ред. Н. Г. Шурухнова. — М. : ЮИ МВД России, 2001.
13. Селиванов, Н. А. Расследование компьютерных преступлений / Н. А. Селиванов // Пособие для следователей. Расследование преступлений повышенной общественной опасности. — М. : Лига Разум, 1998.
14. Чучаев, А. И. Транспортные преступления: Проблемы механизма, квалификации и наказания : автореф. дис. .... докт. юрид. наук / А. И. Чучаев. — М. : Всесоюзный юридический заочный институт, 1990.
15. Шамонова, Т. Н. Следы человека на месте происшествия, их роль в доказывании (биологические аспекты) / Т. Н. Шамонова. — М. : МосУ МВД России, 2007.
16. Шорин, И. Ю. Особенности криминалистической характеристики компьютерных преступлений / И. Ю. Шорин, Я. С. Шапило // Информационная безопасность и компьютерные технологии в деятельности правоохранительных органов : Межвузовский сборник. — Саратов : СЮИ МВД России, 2003.

17. Яблоков, Н. П. Криминалистическая характеристика как составная часть общей теории криминалистики / Н. П. Яблоков // Тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции (28—29 февраля) Российское законодательство и юридические науки в современных условиях: состояние, проблемы, перспективы. Тула : ТГУ, 2000.

УДК 349.2+347.463

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

© Тимонина И. В.
кандидат юридических наук, доцент
кафедры теории права и природоресурсного права
Юридического института МИИТа

Аннотация. В статье раскрываются проблемы правового регулирования трудовых отношений на транспорте. Автор рассматривает вопросы, касающиеся специфики правового регулирования труда работников транспорта: особенности заключения договора, режим труда и отдыха, дисциплинарную ответственность. Трудовое законодательство устанавливает требования, общие для всех работников транспорта, но помимо общих правовых норм труд работников транспорта регламентируется специальными правилами, что обусловлено, в первую очередь, спецификой вида деятельности, необходимостью обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспорта. Трудовое законодательство устанавливает требования, общие для всех работников транспорта, но помимо общих правовых норм труд работников транспорта регламентируется специальными правилами, что обусловлено, в первую очередь, спецификой вида деятельности, необходимостью обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Ключевые слова: труд, трудовой договор, трудовое право, трудовое законодательство, трудовые отношения, субъекты, проблемы, работодатель, работник, режим труда и отдыха, дисциплина труда, специфика условий труда.

LEGAL REGULATION OF LABOUR RELATIONS IN TRANSPORT

© Timonina I.
candidate of legal sciences, docent of department
of theory of law and natural resources
law Legal Institute of MIIT

Abstract. The article considers the problem of legal regulation of labor relations in transportation. The author examines questions concerning the specifics of legal regulation of labor transport workers: peculiarities of conclusion of the contract, the mode of work and rest, disciplinary responsibility. Labour legislation establishes requirements that are common to all transport workers, but in addition to the General legal norms of work of employees of transport regulated by special rules due, primarily, to the specifics of the activity, the need to ensure traffic safety and transport operation. Labour legislation establishes requirements that are common to all transport workers, but in addition to the General legal norms of work of employees of transport regulated by special rules due, primarily, to the specifics of the activity, the need to ensure traffic safety and transport operation.

Keywords: labor, labor contract, labor law, labor laws, labour relations subjects, problems, employer, worker, mode of work and rest, the labor discipline, the specific working conditions.

В России произошло преобразование всего комплекса социально-трудовых отношений, основным механизмом регулирования которых стали социально-партнерские отношения договорного характера, имеющие свою специфику.

Стандарты Международной организации труда регулируют труд работников транспорта, их нормы отражены в российском трудовом законодательстве.

Поскольку правовое регулирование трудовых отношений на транспорте имеет свои особенности, специфика работы различных отраслей транспорта регулируется не только Трудовым кодексом Российской Федерации (далее — ТК РФ), но и международно-правовыми и отраслевыми нормативными актами.

Трудовое законодательство устанавливает требования, общие для всех работников транспорта, но помимо общих правовых норм труд работников транспорта регламентируется специальными правилами, что обусловлено, в первую очередь, спецификой вида деятельности, необходимостью обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Так как транспортные средства относятся к источникам повышенной опасности, государство устанавливает для работающих на них лиц повышенные требования в отношении состояния здоровья, профессиональной подготовки, дисциплины труда.

Специфика работы любого вида транспорта (железнодорожного, морского, речного, воздушного, автомобильного) имеет свои особенности правового регулирования трудовых отношений, в которые может вступать только гражданин, достигший возраста возникновения трудовой правосубъектности.

В зависимости от характера работы, к работникам транспорта предъявляются особые требования в виде специальных документов (удостоверений, сертификатов и т.д.) и имеющихся профессиональных навыков.

Следует отметить, что для работников транспорта законодательством установлены не только специальные требования, но и ограничения, связанные со спецификой их деятельности в зависимости от значимости выполняемой работы (например, на проведение забастовки).

Во избежание возникновения трудовых конфликтов сторонам трудового договора необходимо при его заключении конкретизировать все содержащиеся в нем условия, что, в свою очередь, поможет субъектам в полной мере реализовать свои трудовые права.

Специальными нормативными актами регулируется и труд работников, осуществляющих деятельность, напрямую связанную с движением транспорта и его обслуживанием. Эти нормы регулируют не только спе-

цифику условий работы, но и режим труда и отдыха работников, и порядок их привлечения к дисциплинарной ответственности.

Повышенные требования, предъявляемые к данным работникам, связаны с исполнением ими трудовых обязанностей в целях наиболее эффективной и безопасной работы предприятий транспорта.

Трудовое законодательство РФ (ст. 328 ТК РФ.) обязывает работников, чья работа связана с движением транспортных средств, перед заключением трудового договора проходить предварительный медицинский осмотр (например, машинистов метрополитена и их помощников, диспетчеров и других работников).

В последующем таким работникам необходимо проходить обязательные периодические и досрочные (если этого требуют особые условия труда) медицинские осмотры, которые проводятся врачебно-экспертными комиссиями в организациях системы здравоохранения Минтранса России.

Особое внимание следует обратить на то, что с работником не может быть оформлен трудовой договор без предоставления им всех необходимых документов, связанных с их профессиональной деятельностью (документы о наличии специальных знаний, квалификации).

Отсутствие документов или их подлог исключает саму возможность начала или продолжения работы в качестве специалиста, связанного с управлением транспортными средствами.

Требованиями, предъявляемыми при заключении трудового договора к работникам транспорта, являются:

— достижение совершеннолетия (возраста 18 лет);

— наличие соответствующей профессиональной подготовки;

— успешное прохождение профессионального отбора;

— наличие обязательного медицинского обследования и психиатрического освидетельствования.

Следует обратить внимание и на тот факт, что практические навыки по вождению транспортного средства зависят не только от полученных знаний в процессе обучения, а в первую очередь, от опыта работы и деловых качеств работника. Это также должно учитываться работодателем при приеме гражданина на работу.

Перед приемом на работу претенденты должны проходить жесткий профессиональный отбор, а в дальнейшем профессиональную подготовку и переподготовку в установленном законом порядке.

Важное значение при заключении трудового договора с гражданином и в период его трудовой деятельности имеют его психическое здоровье и обязательное обследование на предмет стрессоустойчивости.

Правила прохождения обязательного психиатрического освидетельствования работниками утверждены постановлением Правительства РФ. Важность и необходимость этого показывает практика. Вспомним, к примеру, авиакатастрофу 24 марта на юге Франции в департаменте Альпы Верхнего Прованса, когда потерпел крушение самолет Airbus A320, при-

надлежавшей компании Germanwings и следовавший из Барселоны (Испания) в Дюссельдорф (Германия). На борту авиалайнера было 142 пассажира и восемь членов экипажа. Все они погибли. Запись с обнаруженных черных ящиков указывает на то, что катастрофа стала результатом умышленных действий второго пилота — гражданина Германии Андреаса Лубитца.

На наш взгляд, во-первых, медицинские осмотры не должны быть фиктивными. Во-вторых, внимание должно уделяться не только физическому, но и психическому здоровью работника. В-третьих, особое внимание следует уделять психическому состоянию здоровья работника при его осмотре и допуске к управлению транспортным средством (особенно, при предрейсовых осмотрах).

Режим труда и отдыха работников транспорта также имеет свои особенности. Законодательством созданы все условия для улучшения условий труда работников транспортных организаций, их санитарно-гигиенического обслуживания, обеспечения безопасности и сохранения здоровья в процессе труда.

Продолжительность рабочего времени состоит из времени, посвященного работе, выполняемой при пробеге перевозочного средства; времени, затраченного для выполнения вспомогательной работы; периодов простого присутствия (дежурства); промежуточных периодов отдыха или перерыва в работе, допустимая продолжительность которых устанавливается компетентным органом власти.

Особенности режима рабочего времени и времени отдыха, условий труда отдельных категорий работников, труд которых непосредственно связан с движением транспортных средств, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области транспорта, с учетом мнения профсоюза и общероссийского объединения работодателей (ст. 329 ТК РФ).

Для работников, связанных с управлением транспортными средствами, как правило, устанавливается сменный режим рабочего времени, так как перевозки пассажиров осуществляются непрерывно в связи с необходимостью круглосуточного обслуживания населения, и данный процесс не может быть приостановлен по техническим и технологическим причинам. Основу сменного режима рабочего времени составляют графики сменности, принимаемые с учетом мнения представительного органа работников.

У отдельных категорий работников железнодорожного транспорта в состав рабочего времени включаются и периоды работы, когда работники фактически не выполняют свои трудовые обязанности (например, время следования к пункту приема локомотива и обратно).

Поскольку управление транспортными средствами связано с повышенной сложностью работы, увеличение продолжительности рабочего време-

ни и сокращение продолжительности отдыха может носить временный характер и возможно только в исключительных случаях: при аварии, несчастном случае, неисправности транспортного средства, задержке, при остановке дорожного движения и при иных чрезвычайных обстоятельствах. Эти исключения допускаются также при необходимости обеспечить бесперебойную работу транспорта.

Так как в трудовом законодательстве отсутствует понятие работы, непосредственно связанной с движением транспортных средств, под такой работой обычно понимается работа, состоящая в управлении транспортным средством либо техническом обслуживании транспортного средства, относящегося к железнодорожному, автомобильному, водному, воздушному транспорту или городскому электротранспорту.

Международные стандарты и трудовое законодательство РФ учитывают специфику условий труда работников транспорта в целях безопасности производимых работ, и ответственности за их безопасность и безопасность перевозки грузов.

Для соблюдения техники безопасности и иных норм по охране труда необходимо, чтобы транспортные предприятия, независимо от их формы собственности, соблюдали нормы трудового законодательства, а также правила и инструкции по охране труда для работников соответствующих профессий.

Если в процессе труда работник, напрямую связанный с управлением транспортным средством, без уважительных причин отказывается пройти текущий медицинский осмотр, что является обязательным условием допуска к работе, данный факт считается нарушением трудовой дисциплины и основанием для привлечения работника к дисциплинарной ответственности.

Статья 330 ТК РФ определяет, что положения (уставы) о дисциплине работников, труд которых непосредственно связан с движением транспортных средств, утверждаются федеральными законами, но уставы и положения о дисциплине для отдельных категорий работников в соответствии с ч. 5 ст. 189 ТК РФ утверждаются Правительством РФ в соответствии с федеральными законами.

Г. И. Гуляев указывал на тот факт, что правовое регулирование дисциплины труда на транспорте, за исключением автомобильного, осуществляется на основе уставов о дисциплине, которые устанавливают единую дисциплинарную ответственность для всех работников транспорта, и разрабатываются с учетом типовых правил внутреннего трудового распорядка.

Введение уставов и положений о дисциплине обусловлено спецификой условий труда работников транспорта и с повышенными требованиями к ним. Но при регулировании трудовых отношений работников транспортных организаций имеет место и дифференциация ответственности, обусловленная такой спецификой.

Положения действующих уставов о дисциплине распространяются только на работников, непосредственно связанных с движением транспортных средств или обслуживанием пассажиров, и направлены на укрепление трудовой дисциплины на транспортных предприятиях и повышение техники безопасности выполняемых работ.

Ответственность по уставам о дисциплине содержит особый вид дисциплинарной ответственности — специальную дисциплинарную ответственность, которая предусматривает особую личную повышенную ответственность работников транспорта. В основе различных видов дисциплинарной ответственности лежат общие принципы: дисциплинарные взыскания могут быть наложены только определенными лицами или органами; перечень дисциплинарных взысканий, указанных в законе, является исчерпывающим; за одно нарушение трудовой дисциплины может быть наложено только одно взыскание; дисциплинарные взыскания не записываются в трудовую книжку.

Однако каждый вид дисциплинарной ответственности обладает и своей спецификой, отличаясь от других по кругу работников, на которых может быть наложена дисциплинарная ответственность, по видам применяемых мер дисциплинарных взысканий, по органам, налагающим дисциплинарные взыскания, по порядку и срокам обжалования взысканий.

Подводя итог, следует отметить, что и в настоящее время актуальными и первоочередными задачами работы транспортных предприятий остаются: повышение безопасности эксплуатации транспортных средств и рациональное их использование; улучшение условий и повышение эффективности труда работников; контроль за состоянием здоровья работников.

Литература

1. Головина, С. Ю. Правовое регулирование труда работников транспорта / С. Ю. Головин // Бизнес менеджмент и право. — 2008. — № 1.

2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ.

3. Конвенция МОТ № 67 «О продолжительности рабочего времени и отдыха на дорожном транспорте» от 06.08.1939.

4. *Зайцева, О. Б.* Нормативная основа правового регулирования труда работников автомобильного транспорта / О. Б. Зайцева // Справочник кадровика. — М., 2008.

5. Гуляев, Г. И. Правовое регулирование дисциплины труда на транспорте / Г. И. Гуляев // Правоведение. — М., 1967.

6. Постановление Правительства РФ от 25.08.1992 № 621 «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации».

7. Правоведение : учебник для студентов транспортных вузов / под ред. А. И. Землина. — М. : Юридический институт МИИТа, 2015.

УДК 656.2

ПОЛИТИКА ТАРИФОВ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ В РОССИИ В КОНЦЕ XIX — НАЧАЛЕ XX ВЕКА

© Петров Ю. И.
кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры «Таможенное право
и организация таможенного дела»
Юридического института МИИТа

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы политики железнодорожных тарифов, проводимой правительством России в конце XIX — начале XX столетия. Дается анализ мероприятий в сфере железнодорожного дела, осуществленных министрами финансов И. А. Вышнеградским и С. Ю. Витте. Показан поиск рационального соотношения в строительстве и управлении железными дорогами между частными лицами и государством с момента начала строительства железных дорог в России. Рассматривается зависимость формирования тарифов от форм владения железными дорогами.

Ключевые слова: история, железнодорожный тариф, тарифная реформа, политика, железные дороги, С. Ю. Витте, Н. Х. Бунге, И. А. Вышнеградский, выкуп.

TARIFF POLICY ON A RAILWAY TRANSPORT IN RUSSIA IN THE LATE XIX — EARLY XX CENTURY

© Petrov Y.
candidate of historical sciences,
associate professor of the department
of customs law and customs Law Institute of MIIT

Abstract. The article considers the policy of railway tariffs, the government of Russia in late XIX — early XX century. Given the analysis of activities in the field of railway business carried out by the Ministers of finances, I. A. Vyshnegradsky and Sergei Witte. Shows how to find rational relation to the construction and management of Railways between individuals and the state since the beginning of railway construction in Russia. Examines the dependence of the formation rates of owned Railways.

Keywords: history, railway tariff, tariff reform, politics, Railways, S. Witte, N. J. Bunge and I. A. Vyshnegradsky, a ransom.

Актуальность проблемы транспортных коммуникаций в полной мере была осознана в России в пореформенный период. Железные дороги стали решающим фактором в развитии экономики. Значение строительства железных дорог в России выходило за рамки технических и экономических новаций, это был определенный прорыв в цивилизованный мир, от кото-

рого долгое время Россия была отдалена бездорожьем. Первый рывок был осуществлен в период Великих реформ. Железнодорожный бум 1870-х гг. позволил создать сеть железных дорог в европейской части России[1]. В течение пореформенных десятилетий Россия строила железных дорог больше и быстрее, чем другие европейские страны. В начале царствования Александра II длина железных дорог в России составляла 1 тыс. км, а к 1880 г. — 22 тыс.[2] В 1880-е гг. началось их строительство ускоряющимися темпами: темпы прироста введения в строй новых линий составили в к 1880 г. — 22,2%, в 1882 г. — 49,6%, в 1883 г. — 111,8 %, т.е. прирост более чем удвоился. К концу 1895 г. длина железнодорожной сети составила 37 058 км[3].

Практически сразу же пришли к пониманию, что финансовые результаты эксплуатации железных дорог зависят от тарифной политики. Фундаментальным трудом по железнодорожным тарифам стала книга С. Ю. Витте «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов», изданная в 1883 г. В этой работе Витте впервые поставил вопрос о теоретическом обосновании железнодорожных тарифов и их использовании.

С. Ю. Витте раскрыл влияние транспортных тарифов на производство как стимулятор его развития или, напротив, свертывания. В этом взаимодействии транспортировки и производства проявилась российская специфика. Если на Западе само строительство железных дорог явилось ответом на потребности рынка, то в России активизация развития рынка стала следствием расширяющейся железнодорожной сети.

Практика показала, что тарифная политика эффективна при унификации тарифов, а это в свою очередь зависит от формы собственности, в которой пребывает железная дорога: казенной или частной. В свою очередь принципы формирования тарифов могли быть различными и основывались либо на понесенных затратах, либо на соотношении спроса и предложения.

Подходы к их строительству и политика в сфере железнодорожного транспорта прошли в своем развитии определенный путь. В Англии и США, например, правительства вначале не обратили внимание на особенности, присущие железным дорогам. Перевозка грузов в этих странах другими видами транспорта находилась в частных руках, поэтому и на железной дороге она была передана частным лицам и учреждениям. Причем, железнодорожные перевозки грузов в европейских странах обходились сравнительно дешево. Так, в 1885 г. во Франции перемещение 1 т на 1 км обходилось гужевым транспортом в 25 сантимов, железнодорожным — в 8 сантимов; в Англии 1 тонна-миля обходилась гужевым транспортом 13

[1] *Мартынов С. Д.* Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С. 224—225.
[2] *Пушкарев С. Г.* Россия 1801—1917: власть и общество. М. : Посев, 2001. С. 258.
[3] *Елисеева И. И., Соколов Я. В.* Русская национальная идея и экономические взгляды С. Ю. Витте // Экономическая история России XX века: проблемы, поиски, решения: Ежегодник. Вып. 2. Волгоград, 2000. С. 83—84.

пенсов, железнодорожным — 1,3 пенса[1], т.е. для европейских стран развитие железнодорожной сети обеспечивало качественный скачок в уровне транспортных тарифов. В России соотношение тарифов было обратным — железные дороги проигрывали другим перевозчикам, например, чумакам[2].

Российское правительство с самого начала не хотело выпускать из своих рук железнодорожного дела, но при этом стремилось привлечь к участию в нем частных предпринимателей. Оно стало выдавать концессии на постройку и эксплуатацию железных дорог на льготных условиях. Концессионерам гарантировался чистый доход в размере 5% на затраченный капитал, который складывался из акций (в небольшой части) и облигаций, причем нередко, за невозможностью разместить облигации в частных руках, правительство оставляло их у себя[3]. Выдавая концессии, государство гарантировало не только размещение под свои гарантии займов, но и ряд льгот, что создавало заинтересованность «железнодорожных королей», как Витте называл крупных предпринимателей в этой сфере (Блиох, Губонин, Поляковы, Дервиз, Мамонтов и др.). Известно, что Витте лично агитировал некоторых из них, как например, С. И. Мамонтова, принять участие в деле строительства Северной дороги. С этой целью он пригласил летом 1894 г. Савву Ивановича в экспедицию на Мурманск и, плывя пароходом по Северной Двине, уговорил его, как руководителя общества Московско-Ярославской железной дороги, взяться за строительство железной дороги от Вологды до Архангельска. Правда, описывая ту поездку на север, Витте в «Воспоминаниях» даже не упоминает имени Мамонтова (видимо, из чувства вины за последующий крах). Северная дорога была построена в 1894—1898 гг. и сыграла затем важную роль в освоении Европейского севера России[4].

Таким образом, строительство железных дорог в России фактически осуществлялось на государственные средства или на средства, гарантированные государством, которое из-за этого входило в громадные долги. Управление же всем железнодорожным делом было отдано частным предпринимателям практически в бесконтрольное ведение.

Российская практика и теория активно развивавшихся капиталистических отношений еще была весьма юной, поэтому было слабое представление о том, что частные компании, строя и эксплуатируя железные дороги, преследуют свои частные интересы, и в этом случае как показал опыт, государство бессильно в полной мере оградить интересы общественные. Кроме того И. Т. Тарасов отмечал, что «постройка железных дорог частными компаниями развивается всегда во время спекуляции, наступающей периодически, а потому железнодорожная сеть сооружается неправильно,

[1] Энциклопедический словарь. СПб. : Изд. Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1901. Т. 32. С. 644.
[2] Чумак — крестьянин, занимающийся перевозкой и продажей соли, рыбы, хлеба и других товаров.
[3] *Витте С. Ю*. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. М., 2011. С. 394—395.
[4] *Мартынов С. Д*. Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С. 227.

урывками, с постоянным предпочтением наиболее доходным линиям, хотя бы это шло в разрез с интересами страны. Источник, откуда акционерные компании черпают средства для постройки железный дорог, оказывается далеко не безопасным»[1]. Сравнение частного управления железными дорогами с казенным также приводило к выводам не в пользу первого. На казенных дорогах, — по мнению И. Т. Тарасова, — больше порядка и точности в движении, тарифы умеренные и общая сумма расходов на центральное управление меньше, чем на частных железных дорогах[2].

Такая система вскоре показала свою неэффективность и для государства оказалась вдвойне невыгодна. С одной стороны, весь риск предприятий, которые в первое время терпели значительные убытки, несло государство, а с другой — страна пожинала плоды хозяйничанья на дорогах частных предпринимателей. Россия оказалась как бы разделенной между многими железнодорожными обществами, самостоятельные действия которых угнетающе действовали на экономическую жизнь страны. В этих условиях тарифы не публиковались или же публиковались несвоевременно, число тарифных изданий было так велико, что никто их в точности не знал, и следовательно, составлять правильные коммерческие расчеты не было возможности. При этом потери казны на приплатах обществам по гарантии их доходов достигали 60 млн руб. в год[3].

Такое положение не могло быть долго терпимо, тем более что затраты вполне частных капиталов на железные дороги были ничтожны (едва 5% всей суммы), и переворот в железнодорожной политике государства не замедлил совершиться. Перемены начались при министре финансов Н. Х. Бунге в начале 1880-х гг.[4] Он усилил государственное строительство железных дорог и приступил к выкупу государством дорог, находившихся в частном владении[5]. Не остались без внимания и тарифы. В 1885 г. был принят единый железнодорожный устав (Общий устав). Если до этого правительство устанавливало предельный уровень тарифов, а руководство дорог могло устанавливать свой уровень (лишь бы не выше), то с этого времени Россия перешла на единые тарифы[6].

Дело Н. Х. Бунге унаследовал И. А. Вышнеградский, став министром финансов в 1887 г. Выкуп казной частных железных дорог продолжался и 10 железнодорожных обществ из 41 прекратили свое существование[7]. Меро-

---

[1] *Тарасов И. Т.* Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М., 2004. С. 225.

[2] Там же. С. 226.

[3] *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах. М., 2011. С. 395.

[4] *Петров Ю. И.* Создание податной инспекции в России в конце XIX в. // Исторический журнал: научные исследования. № 4, 2012. С. 1.

[5] *Богомазов Г. Г.* Реформы С. Ю. Витте: истоки и последствия // Экономическая история России XX века: проблемы, поиски, решения. Вып. 2. Волгоград, 2000. С. 94.

[6] *Елисеева И. И.* Политика железнодорожных тарифов в России // История финансовой политики : сб. статей. СПб., 2000. С. 144.

[7] *Мартынов С. Д.* Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С. 225.

приятия, осуществляемые И. А. Вышнеградским в сфере железнодорожного транспорта были изложены им накануне вступления в должность министра.

В программной записке о состоянии государственных финансов России, которую И. А. Вышнеградский подготовил по поручению императора Александра III в декабре 1886 г., он привел систему мер, которые позволили бы устранить дефицит в государственном бюджете. Кроме того в ней Вышнеградский изложил свое видение и тарифной политики на железнодорожном транспорте. Тарифы рассматривались как средство пополнения доходной части бюджета страны. «Сверх сих двух мер (речь идет о введении винной и табачной монополиях), значительному увеличению государственных доходов могла бы содействовать правильная постановка тарифного дела на наших железных дорогах, что может быть исполнено не только без всякого стеснения промышленности, но существенной для нее и для Русской торговли пользой»[1]. И далее он предлагает конкретные шаги по реформированию железнодорожных тарифов, в частности:

«а) устранение конкуренции различных железных путей, соединяющих известные пункты с предоставлением преимущественной провозки грузов тому пути, который может ее производить с наименьшими расходами и с правильным разделом чистой прибыли от сей перевозки между способными к конкуренции путями;

б) назначение тарифных ставок в заграничном сообщении с таким расчетом, чтобы перевозка грузов, идущих за границу и оттуда, доставляла возможно наибольший доход Русским железным дорогам, оставляя сколь возможно меньшую пользу иностранным перевозочным предприятиям;

в) значительное возвышение тарифных ставок для грузов, имеющих очень значительную ценность и пробегающих по дорогам малые расстояния, и вместе с тем понижение ставок для грузов малоценных, особенно в случае если они перевозятся на значительные расстояния, по всей сети Русских железных дорог»[2].

Положения Вышнеградского о тарифах на железнодорожном транспорте получили свое развитие в последующих правительственных документах. В 1887 г. вышло высочайше утвержденное мнение Государственного Совета о том, что правительству принадлежит руководительство действиями железнодорожных обществ по установлению тарифов. На следующий год последовало указание о передачи тарифного дело железных дорог полностью в ведение Министерства финансов, и наконец, в 1889 г. было опубликовано Временное положение о железнодорожных тарифах и об учреждениях по тарифным делам, заложившее основы новому порядку заведывания тарифами[3].

---

[1] Река Времен (Книга истории и культуры). Кн. 1. М., 1995. С. 195.

[2] Там же.

[3] *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. М., 2011. С. 395—396.

Вслед за этим в течение первого полугодия 1889 г. вышли ведомственные акты, утвержденные министром финансов: Временные правила относительно составления, публикации, введения в действие и отмены тарифов; Правила относительно распределения железнодорожных сборов по перевозкам прямого сообщения; Правила для съездов представителей железных дорог по тарифным вопросам; Правила относительно общих способов устранения соперничества железных дорог между собой по перевозке грузов. Эти документы содержали нормы тарифного законодательства, обладающие большой детализацией и устанавливающие права и обязанности железных дорог и государства в этой сфере.

Кроме того для развития тарифного дела при Министерстве финансов были учреждены три новых органа:

1) Совет по тарифным делам, для высшего руководительства тарифным делом и разрешения всех общих тарифных вопросов — высшее учреждение, состоящее из членов от всех заинтересованных в железнодорожном деле правительственных ведомств, а также из представителей промышленности и железных дорог;

2) Тарифный комитет, для обсуждения и решения более важных частных тарифных вопросов, состоящий из представителей Министерства финансов и других министерств, наиболее близких к тарифным делам;

3) Департамент железнодорожных дел, учрежденный для решения всех менее важных и преимущественно срочных частных тарифных вопросов, а также разработки и делопроизводства по всем тарифным делам[1].

Этим органам было предоставлено право не только направлять развитие тарифного дела, осуществлять надзор за ним, но также и напрямую воздействовать на разработку тарифных норм. По новым правилам никакой тарифный проект, составленный отдельной дорогой, не мог быть приведен в действие, прежде чем будет рассмотрен в учреждениях по тарифным делам.

Таким образом, теперь все вводимые вновь тарифы и изменения в них должны были подлежать полной правительственной регламентации, правительство получило возможность при посредничестве самих железных дорог и при содействии всех заинтересованных лиц постепенно вводить тарифную систему, более соответствующую государственным и экономическим интересам.

Тарифная реформа на железнодорожном транспорте, проведенная Вышнеградским в 1889 г., стала одним из его наиболее удачных мероприятий. Временное положение о государственных железнодорожных тарифах внесло единообразие в их разработку и уровняло положение всех субъектов железнодорожного дела. Эта реформа положила конец острой тарифной борьбе, которая в 1880-е гг. охватила большую часть российской железнодорожной сети и вносила в практическую работу железнодорож-

[1] *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 158.

ных линий дезорганизацию и неразбериху. Государственная монополия на тарифы в руках правительства стала действенным средством для пополнения казны и проведения политики протекционизма[1].

Новый импульс в развитии железнодорожного хозяйства страны придала экономическая политика Витте, который в силу профессиональной подготовки лучше других понимал значение транспорта для создания рыночной экономики в огромной стране. При этом масштабное железнодорожное строительство с большими заказами для промышленности стало базисом для индустриализации России в 1890-х гг.

С. Ю. Вите стоял на позиции верховенства государственной власти в проведении всех экономических преобразований. В железнодорожном деле он добивался того, чтобы оно полностью перешло в государственные руки, прилагал немалые усилия, чтобы государство продолжало выкупать частные железнодорожные линии, и настаивал на преимуществах государственного железнодорожного строительства[2].

Прочное основание для подчинения частных дорог правительственному руководству было заложено еще при Вышнеградском, когда Министерство финансов при активном участии Витте (и по его идее) взяло на себя выработку железнодорожных тарифов, лишив этим, по сути, частные общества права автономного управления[3]. Мотивом же выкупа частных дорог, — по мнению Н. Кутлера, — являлось стремление руководить экономическим развитием страны. Сохранение некоторых дорог в руках частных обществ было лишь уступкой необходимости, поскольку у казны не хватало средств, хотя расходы бюджета на эти цели возросли за 10 лет в четыре раза[4]. Всего при Витте на железнодорожное строительство была затрачена астрономическая сумма — 2400 млн руб., из них 55% путем займов внутри страны и за границей[5].

В течение пребывания Вите на посту министра финансов за счет превышения государственных доходов над расходами был осуществлен выкуп в казну целого ряда убыточных частных дорог, было произведено упорядочение железнодорожного хозяйства, предпринята концентрация управления железными дорогами, издан Общий устав и принят общий тариф перевозки большой и малой скорости, оборудованы вывозные магистрали и порты, соединяющие водную доставку грузов с железнодорожной, сооружены элеваторы и т.д.[6]

Осуществляя выкуп частных железных дорог, Витте делал исключение

---

[1] *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. М., 2011. С. 396.

[2] *Богомазов Г. Г.* Реформы С. Ю. Витте: истоки и последствия // Экономическая история России XX века: проблемы, поиски, решения. Вып. 2. Волгоград, 2000. С. 93.

[3] *Мартынов С. Д*. Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С. 226.

[4] *Кутлер Н. Н.* С. Ю. Витте // Новый энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. 1913. Т. 10. С. 835.

[5] *Мартынов С. Д*. Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С. 226.

[6] *Елисеева И. И.* Политика железнодорожных тарифов в России // История финансовой политики : сб. статей. СПб., 2000. С. 144.

для тех обществ, деятельность которых отличалась предприимчивостью. Он входил с ними в соглашение и отказывался от выкупа их в казну при условии постройки ими новых линий, причем, заметно превышающих первоначальные. Так, общество Рыбинско-Бологовской дороги, владевшее лишь 275 верстами рельсового пути, превратилось в общество Московско-Виндавской дороги, линии которой к 1903 г. составляли уже 2446 верст, малая Рязанско-Козловская дорога (199 верст) выросла в Рязанско-Уральскую — 1600 верст и т.п. В результате число частных железных дорог при Витте сократилось более чем втрое (до девяти), но каждое из обществ оказалось обладателем сложной сети[1].

Витте стремился использовать организаторский потенциал частных лиц, так как капиталы на строительство они получали в той или иной форме от правительства. Средства давались путем займов, помещавшихся в фонд государственных сберегательных касс или заключавшихся за границей через посредство Минфина. Несомненно, однако, что получение заграничных капиталов на имя частных обществ под гарантии правительства было выгоднее; поэтому позже, в 1910-х гг. преемник Витте В. Н. Коковцов в основном и использовал эту форму для финансирования железнодорожного строительства[2].

Новая железнодорожная политика в течение последнего десятилетия XIX в. проводилась столь решительно и неуклонно, что в начале XX столетия около 70% сети магистральных железных дорог стали находится непосредственно в руках казны, а над остальными дорогами, принадлежащими акционерным обществам, правительство осуществляло постоянный надзор как в тарифном, так и в финансовом отношении. В этих условиях вся железнодорожная сеть перестала требовать от казны каких-либо средств, и в последние три года приносила чистую прибыль[3]. В 1903 г. государство собрало 2210 млн руб. обыкновенных и чрезвычайных доходов, причем неналоговых, т.е. в качестве предпринимателя, — 1 млрд руб., и в этой сумме от казенных дорог поступило 453 млн руб., уступив немного лишь винной монополии, доход от которой составил 542 млн руб.[4] Таким образом расширение железнодорожного хозяйства, принадлежавшего казне, путем как строительства новых дорог, так и выкупа в казну частных, обеспечивало увеличение доходов почти в четыре раза, со 120 млн руб. в 1893 г. до 453 млн в 1903 г.

Однако и расходы бюджета на железнодорожное хозяйство были довольно велики. Если учесть платежи по займам, эксплуатационные издержки казенных дорог, приплаты по гарантии доходности частных дорог, расходы по улучшению казенных дорог и приобретению подвижного со-

[1] *Мартынов С. Д.* Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С. 225.
[2] Там же. С. 226.
[3] *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. М., 2011. С. 396.
[4] Статистический ежегодник России. 1904 г. СПб., 1905. С. 368.

става, содержание контроля, то общая сумма расходов со 142 млн в 1893 г. возросла к 1903 г. до 565 млн руб., т.е. тоже почти вчетверо[1]. Поэтому можно признать, что за время деятельности Витте на посту министра финансов железнодорожное хозяйство, значительно увеличив бюджет государства, не дало крупного результата в смысле прибыли или убытка казне.

Скромный финансовый результат был связан отчасти с недостатками управления, низким качеством строительства дороги, когда многое приходилось укреплять и переделывать. Были и переплаты казны при приобретении частных дорог. Однако главными Витте считал не эти причины. На собрании Государственного совета в январе 1903 г. Витте, говоря о трудном финансовом положении, в качестве одной из обременительных статей государственных расходов назвал стратегическое железнодорожное строительство. Витте разделил историю железнодорожного строительства в России с точки зрения его влияния на бюджет страны на три периода. С 1883 по 1894 г., по представленным им сведениям, эксплуатация казенных железных дорог и участие в доходах и издержках линий, состоявших в частном владении, требовали ежегодных значительных государственных дотаций. Максимальный расход казны в этот период составил в 1886 г. 63,2 млн руб. Затем в результате выкупа частных железных дорог и мероприятий по упорядочиванию железнодорожного хозяйства на протяжении пяти лет (с 1895 по 1899 г.) казна получала прибыль от железных дорог. Максимальный годовой доход в 1896 г. составил 11 млн руб. Наконец, с 1900 г. железнодорожное хозяйство снова потребовало приплат казны в быстро нараставшем размере. В 1900 г. они составили 2 млн руб., в 1901 г. — 32 млн с лишним, в 1902 г. около 45 млн руб. По прогнозам Витте, в 1903 г. дефицит должен был достигнуть 60 млн руб., в 1905 — 84 млн руб.[2] И действительно по данным государственного контроля дефицит в расходах российских железных дорог начал расти с 1902 г., и в 1907 г. он достиг 120 млн руб.[3]

Основной причиной этого роста Витте считал то, что Россия строила много дорог, не вызванных экономическими нуждами. К их числу он относил стратегические ветви в Царстве Польском и Западном крае, Уссурийскую, Среднеазиатские ветви, южную ветвь КВЖД, Оренбургско-Ташкентскую линию и др. Эти линии строились по требованию военного министерства[4]. Однако нельзя не учитывать, что и эти линии впоследствии сыграли значительную роль в социально-экономическом развитии окраин России[5]. Казна была заинтересована в эксплуатации железных дорог не только как в источнике пополнения бюджета, но и в качестве гаранта, поскольку ей принадлежало 97% всех капиталов, вложенных в ча-

[1] *Мартынов С. Д*. Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С. 220.
[2] Там же. С. 220—221.
[3] *Елисеева И. И*. Политика железнодорожных тарифов в России // История финансовой политики: Сборник статей. СПб., 2000. С. 142.
[4] *Ананьич Б. В*. Россия и международный капитал. Л., 1970. С. 96.
[5] *Мартынов С. Д.* Государство и экономика: система Витте. СПб., 2002. С. 221.

стные дороги.

Цели строительства железных дорог были не только и даже не столько коммерческие, сколько политические и стратегические. Этот процесс был связан с освоением новых территорий: с 1901 г. за короткий период из европейской в азиатскую часть России переехало 2 млн человек, или примерно 400 тыс. семей[1].

Стратегические цели достигались усилением роли государства, которое имело возможность строить малодоходные и даже убыточные дороги, необходимость которых оправдывалась обороной, целями развития промышленности или сельского хозяйства, заселением окраин. При этом государство имело возможность при постройке дорог и эксплуатации использовать концентрацию капитала, труда и техники, невозможную для акционерных обществ.

Поиск соотношения государства и частных компаний в строительстве и управлении железными дорогами в России начался еще с момента их активного возведения. Практика выработала ряд таких форм. М. М. Шмуккер приводит три основные формы, включающие некоторые особенности, связанные с преобладанием негосударственных дорог[2]. Первая из них рассматривает все дороги как частные под управлением частных компаний (собственников или арендаторов). Вторая форма ориентирована на распространение казенных дорог, когда казенные дороги управляются казной (собственник или арендатор). Наконец, третья форма ориентирована на смешанную систему дорог — соединение частных дорог с казенными. Именно такая система использовалась в императорской России[3].

В конце XIX столетия железные дороги все более и более становились достоянием казны. Причем отмечалось, что наиболее видные представители науки финансового права: К. Рау и А. Вагнер (Германия), П. Леруа-Болье (Франция) и др., категорически высказывались за принадлежность железных дорог казне. При этом указывалось, что положение, согласно которому казенные промыслы всегда менее выгодны, чем частные, не оправдывается казенными железными дорогами[4].

Необходимость подробной и тщательной регламентации железнодорожного дела все более и более выясняется по мере его развития, что даже в таких странах, как Англия и США, общественное мнение начинает настойчиво требовать все большего вмешательства государства в хозяйничанье частных железнодорожных обществ с целью прекращения различных злоупотреблений, и даже раздаются голоса за выкуп казной железных

---

[1] *Елисеева И. И.* Политика железнодорожных тарифов в России // История финансовой политики: Сборник статей. СПб., 2000. С. 142.

[2] *Шмуккер М. М.* Финансы казенной сети железных дорог России в связи с бюджетом. Вольск, 1918. С. 8.

[3] *Елисеева И. И.* Политика железнодорожных тарифов в России // История финансовой политики : сб. статей. СПб., 2000. С. 142—143.

[4] *Тарасов И. Т.* Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М., 2004. С. 225.

дорог[1].

60-летний опыт эксплуатации железных дорог за границей и в России дает достаточно оснований, чтобы ответить на вопрос о том, как лучше вести железнодорожное дело — непосредственно правительственным управлением или же через посредство частных предпринимателей. В железнодорожном деле, как мы видели, сосредоточивается и перекрещивается такая масса разнообразных и важных интересов, что оставлять дороги в бесконтрольном ведении частных предпринимателей представляется крайне рискованным. Частное предприятие имеет свои собственные задачи и интересы, и следовательно, в лучшем случае при совершенно правильном ведении частного дела интересы населения, а тем более интересы общегосударственные могут отойти на второй план. Поэтому управление железными дорогами непосредственно правительственной властью является формой, наиболее обеспечивающей удовлетворение дорогами их назначения.

Не случайно в Англии долгое время господствовало воззрение на железные дороги, как на исключительно частный промысел, однако практика вынудила правительство изменить эту точку зрения. В Бельгии, напротив, с самого начала строительства железных дорог правительство взяло в свои руки железнодорожное дело, построив магистральную сеть, а частным компаниям были доверены только побочные линии. Во Франции казенная и частная постройка и эксплуатация железных дорог шли как бы рука об руку[2].

Вместе с тем нельзя не видеть, что казенная форма, при всех ее преимуществах, имеет и свои недостатки. Железные дороги, особенно в России, должны нередко выходить из границ чисто перевозочного предприятия и отвечать различным потребностям населения, как, например, устройством элеваторов, оборудованием пристаней, организацией ссудных и других побочных операций и т.п. На все такие потребности частная предприимчивость способна отзываться гораздо скорее, чем казенное управление, по необходимости стесненное многими формальностями[3].

Мудрой политикой в железнодорожном деле нужно признать ту, которая соединяет казенное управление с частным, но то и другое в меру необходимости и полезности в данное время. Угадать эту меру, может быть, нелегко, но зато такое сочетание дает наилучшие результаты.

Литература

1. Ананьич, Б. В. Россия и международный капитал / Б. В. Ананьич. — Л., 1970.
2. Богомазов, Г. Г. Реформы С. Ю. Витте: истоки и последствия / Г. Г. Богома-

[1] *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 149.
[2] *Тарасов И. Т.* Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М., 2004. С. 226.
[3] *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. М., 2011. С. 396.

зов // Экономическая история России XX века: проблемы, поиски, решения: Ежегодник. — Вып. 2. — Волгоград, 2000.

3. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах / С. Ю. Витте. — М., 2011.

4. Елисеева, И. И. Политика железнодорожных тарифов в России / И. И. Елисеева // История финансовой политики : сб. статей. — СПб., 2000.

5. Елисеева, И. И. Русская национальная идея и экономические взгляды С. Ю. Витте / И. И. Елисеева, Я. В. Соколов // Экономическая история России XX века: проблемы, поиски, решения. — Вып. 2. — Волгоград, 2000.

6. Кутлер, Н. Н. С. Ю. Витте / Н. Н. Кутлер // Новый энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. — 1913. — Т. 10.

7. Мартынов, С. Д. Государство и экономика: система Витте / С. Д. Мартынов. — СПб., 2002.

8. Петров, Ю. И. Создание податной инспекции в России в конце XIX в. / Ю. И. Петров // Исторический журнал: научные исследования. — 2012. — № 4.

9. Пушкарев, С. Г. Россия 1801—1917: власть и общество / С. Г. Пушкарев. — М. : Посев, 2001.

10. Река Времен (Книга истории и культуры). — Кн. 1. — М., 1995.

11. Статистический ежегодник России. 1904 г. — СПб., 1905.

12. Тарасов, И. Т. Очерк науки финансового права / И. Т. Тарасов // Финансы и налоги: очерки теории и политики. — М., 2004.

13. Шмуккер, М. М. Финансы казенной сети железных дорог России в связи с бюджетом / М. М. Шмуккер. — Вольск, 1918.

14. Энциклопедический словарь. — СПб.: Изд. Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1901. — Т. 32.

15. Янжул, И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. — М., 2002.

УДК 656.2

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕКОНСТРУКЦИИ СТОЛИЧНОГО ТРАНСПОРТА В 1930-Е ГОДЫ

© Химич Т. М.
кандидат исторических наук,
доцент кафедры «Теория права
и природоресурсное право»
Юридического института МИИТа

Аннотация. В статье представлены основные вехи реконструкции столичного транспорта в 1930-е гг. Городской транспорт Москвы во второй половине 1930-х гг. развивался успешно. Была увеличена длина трамвайных, троллейбусных и автобусных маршрутов. Была сооружена вторая очередь метрополитена, транспортное хозяйство Москвы в 1925—1941 гг. сделало огромный шаг вперед. Если в середине 1920-х гг. трамвай был единственным механизированным средством общественного транспорта в Москве (кроме него, еще были извозчики), то к 1941 г. по улицам столицы курсировали, наряду с трамваем, автобусы, троллейбусы и такси. По подземным магистралям скользили поезда метрополитена. Поэтому правильным будет говорить, что современная структура столичного городского транспорта сформировалась именно в 1930-е гг. Генеральный план законодательно закрепил реконструкцию общественного транспорта столицы, наметил основные линии его дальнейшего развития.

Ключевые слова: транспорт, реконструкция транспорта, Генеральный план, троллейбус, трамвай, метро.

THE RECONSTRUCTION OF THE CAPITAL'S TRANSPORT IN THE 1930s

©Khimich T.
candidate of historical Sciences,
associate professor of the department
«Theory of law and natural resources law»
of Law Institute of the MIIT

Abstract. The article presents main milestones in the reconstruction of the capital's transport in the 1930s public transportation in the second half of the 1930s was successful. Was the extended length of tram, trolleybus and bus routes. Was built the second phase of the metro, the transport economy of Moscow in 1925-1941, has made a huge step forward. If in the mid-1920s, the streetcar was the only mechanized means of public transport in Moscow (besides him, there were cabs), 1941 on the streets of the capital ran alongside the tram, buses, trolleybuses and taxis. Underground highways glided subway trains. So it would be correct to say that the current structure of the Metropolitan urban transport developed in the 1930s

master plan have legislated the reconstruction of public transport in the capital, outlined the main lines of its further development.

Keywords: transport, reconstruction of transport, General plan, trolleybus, tramway, metro.

Реконструкция городского транспорта согласно Генеральному плану реконструкции Москвы являлась важнейшей задачей перестройки города. Транспорт Москвы, отвечая социалистическим принципам, был общественным, а не частным, но в этой отрасли московского хозяйства ко времени принятия Генплана существовало множество нерешенных проблем.

Активность пассажиров увеличивалась, а транспорта не хватало. Л. Фейхтвангер так характеризовал московский транспорт середины 1930-х гг.: «Средства сообщения работают хорошо, и наивная гордость местных патриотов по отношению к их Метрополитену вполне обоснована: он действительно самый красивый и самый удобный в мире. Но трамваи зачастую еще переполнены, а получить такси очень трудно» [6, с. 11].

В 1934 г. в среднем каждый москвич совершил 566 поездок, против 149 в 1913 г. [4, с. 14]. По Генеральному плану, трамвай, наряду с Метрополитеном, должен был получить дальнейшее развитие, как важнейший вид городского транспорта. На ближайшие 10 лет была поставлена задача увеличить трамвайную сеть Москвы вдвое, соответственно, намечалось увеличение и парка трамвайных вагонов. С развитием линии метро, автобусного и троллейбусного движения трамвайные линии предполагалось перенести с перегруженных центральных магистралей на периферию города. Постепенно директивы генерального плана начали выполняться. Качественно изменился подвижной состав московского трамвая. Появились новые, так называемые «голубые вагоны» — верх вагона окрашивался в светло-серый цвет, а низ — в голубой. Их отличали большие окна, мягкие сидения, электропечи для отопления вагонов, красивое электрическое освещение. Все двери закрывались автоматически. Длина вагона составляла 15 м против 12 м у его предшественника. В вагоне было 53 места для сидения [11]. Старые вагоны при замене их на новые не списывались, а отправлялись в другие города СССР. С 1 января 1936 г. было введено твердое расписание движения трамвая [10].

Шла работа по прокладке новых маршрутов, в итоге к началу 1941 г. в Москве действовало 53 трамвайных маршрута. Увеличилась протяженность трамвайного пути, трамваи стали перевозить больше пассажиров.

Только появившийся московский троллейбус развивался не так быстро, как предусматривал Генеральный план.

В 1930-е гг. прокладка троллейбусных линий проходила в несколько этапов:

— январь 1934 г. — первая линия от Тверской заставы была продлена в центр по Тверской улице до площади Революции;

— декабрь 1934 г. — закончена постройка второй линии по Арбату до

Дорогомиловской заставы;

— ноябрь 1935 г. — введена в эксплуатацию третья троллейбусная линия из центра по Петровке, Каретному ряду, через Сухаревскую площадь, по 1-й Мещанской улице до Рижского вокзала;

— 1937 г. — сеть линий значительно расширена: от Садового кольца по Каляевской и Новослободской улицам; Кузнецкому мосту, улицам Дзержинского и Сретенке; от площади Восстания по Садовому кольцу до Крымской площади; от Дорогомиловской заставы до Кутузовской слободы.

Несмотря на значительную сеть троллейбусных линий, — к 1941 г. в столице насчитывалось 583 троллейбуса, а то время как планировалось к 1939 г. 1 тыс., — троллейбус все же не пользовался большой популярностью среди москвичей и по загруженности существенно уступал и трамваю, и метрополитену.

Планы по расширению автобусной сети также не были выполнены в полном объеме. К 1939 г. в парке Москвы насчитывалось 1174 автобуса (планировалось 1500). Сеть маршрутов была незначительно расширена. В декабре 1940 г. действовали 59 городских и 6 загородных маршрутов. Выросла общая протяженность линий [1, с. 314]. Автобус продолжал оставаться средством связи Москвы с пригородами.

Таким образом, Генеральный план реконструкции по развитию наземного городского транспорта законодательно закрепил начавшийся конце 1920-х — начале 1930-х гг. процесс развития наземного городского транспорта столицы, на ее улицах резко увеличилось количество автобусов и троллейбусов (хотя планируемые цифры достигнуты и не были), увеличилась протяженность их маршрутов, также продолжал динамично развиваться московский трамвай.

Одной из главных задач в реконструкции столичного транспорта было дальнейшее развитие Московского метрополитена. Во второй половине 1930-х гг. метро быстро набирало популярность среди москвичей. В конце 1935 — начале 1936 г. услугами метро пользовались ежедневно около 200 тыс. человек. Эксплуатация метро постоянно совершенствовалась. В сентябре 1935 г. с согласия Сталина стоимость проезда была снижена с 50 до 30 коп. [5, с. 81]. В некоторых случаях проезд объявлялся бесплатным. Например, с 15 февраля по 20 марта 1936 г. был разрешен бесплатный проезд делегатам X съезда ВЛКСМ и III Московской областной и Городской конференции ВЛКСМ, если они предъявляли на входе делегатский мандат съезда и конференции.

Причем в 1930-е гг. в метро пассажиров пропускали контролеры, и лишь в 1958 г. стали появляться автоматические контрольные пункты. В конце 1935 г. в метро был пущен опытный поезд из двух вагонов. Поезд отапливался электрически и мог развивать скорость до 70 км/ч [9]. Вскоре такие поезда были внедрены повсеместно.

Но так как первая очередь Метрополитена обслуживала лишь небольшую часть районов, то говорить о решении проблемы городского транс-

порта еще преждевременно.

5 августа 1934 г. ЦК ВКП(б) принял постановление о строительстве второй очереди метро [5, с. 420], в мае следующего года был утвержден проект трассы второй очереди Метрополитена. Проект предполагал построить девять станций и 14,9 км тоннеля. Для эффективной работы по организации помощи инженерам был создан специальный координирующий орган — Совет Содействия строительства метро второй очереди.

Если при строительстве первой очереди метро большинство работ по прокладке тоннелей осуществлялась вручную, то при строительстве второй уже активно используются специальные механизмы — щиты и эректоры, что позволило снизать общее количество человек, привлекаемых к тяжелому труду. Так, при строительстве первой очереди метро участвовало свыше 60 тыс. человек, в том числе около 50 тыс. рабочих, в 1936 г. на строительстве второй очереди работали 34 тыс. человек, в том числе 24 тыс. рабочих, в 1937 г. — 39 тыс. человек, из них 29 тыс. рабочих. В период максимального разворота работ (1937 г.) на стройке было занято 38 тыс. 407 человек, в то время как на первой очереди метро в 1934 г. работало 62 160 человек. Увеличилась выработка на одного человека в день на 66%, что повлияло на повышение заработной платы. Дневная средняя заработная плата по Метрострою по сравнению с 1935 г. увеличилась на 50%, при снижении стоимости работ на 25—30% [8, с. 3].

В целом, Метрострой был одной из самых удачных московских строек того времени; недостатки при строительстве метро были сведены к минимуму, а метростроевцы стали особой прослойкой московского общества 1930-х гг., их уважали, ими гордились. Условия их жизни были лучше, чем условия жизни других рабочих, особенно строительных.

Интересные воспоминания о строительстве второй очереди метрополитена оставил в те годы секретарь МГК ВКП(б) Н.С. Хрущев. «Пора строительства Метрополитена, — рассказывает А. Аджубей, — долго оставалась любимой темой в воспоминаниях Никиты Сергеевича. Чуть ли не ежедневно он начинал рабочий день секретаря горкома партии с посещения самых сложных участков проходки. Спускаясь под землю, он как бы возвращался к дням молодости, к шахтерскому делу» [7]. Хрущев вникал с строительные работы Метрополитена, внося коррективы, в частности, скептически отозвался о строительстве с помощью чугунных тюбингов, так как чугун — дрогой металл, который под землей разъедает коррозия, и предложил делать тюбинги из железобетона. Его предложение приняли и «получили сравнительно изящные, удобные и более долговечные тюбинги. Добились огромной экономии чугуна» [3, с. 376]. Конечно, большое внимание уделялось архитектурному облику станций — по красоте и оформлению вторая очередь строительства Метрополитена нисколько не уступала первой.

В июле 1937 г. Советское правительство утвердило проект трассы третьей очереди метро. Она должна была связать с центром города два

крупнейших индустриальных района — Сталинский и Пролетарский, которые в 1930-е гг. активно застраивались. Замоскворецкий радиус являлся продолжением Горьковского. Строительство третьей очереди Метрополитена было окончательно завершено в годы Великой Отечественной войны.

Таким образом, городской транспорт Москвы во второй половине 1930-х гг. успешно развивался. Если в 1917 г. всеми видами транспорта было перевезено 289 тыс. пассажиров, то в 1940 г. эта цифра составила 2 640 тыс. [2, с. 59]. Была увеличена длина трамвайных, троллейбусных и автобусных маршрутов. Была сооружена вторая очередь метрополитена, транспортное хозяйство Москвы в 1925—1941 гг. сделало огромный шаг вперед. Если в середине 1920-х гг. трамвай был единственным механизированным средством общественного транспорта в Москве (кроме него, еще были извозчики), то к 1941 г. по улицам столицы курсировали, наряду с трамваем, автобусы, троллейбусы и такси. По подземным магистралям скользили поезда метрополитена. Поэтому правильным будет говорить, что современная структура столичного городского транспорта сформировалась именно в 1930-е гг. Генеральный план законодательно закрепил реконструкцию общественного транспорта столицы, наметил основные линии его дальнейшего развития.

Литература

1. История Москвы. Краткий очерк. — М., 1980.
2. Москва в цифрах. 1917—1977. — М., 1977.
3. Никита Сергеевич Хрущев. Воспоминания. — М., 1997.
4. Островский, А. Х. Автобус, троллейбус, трамвай, такси / А. Х. Островский. — М., 1962.
5. Сталин и Каганович. Переписка. — М., 2001.
6. Фейхтвангер, Л. Москва 1937 / Л. Фейхтвангер. — М., 1990.
7. Аджубей, А. Те десять лет / А. Аджубей // Знамя. — 1988. — № 7.
8. Метрострой. — 1938.
9. Правда. — 1935. — 15 нояб.
10. Правда. — 1935. — 30 нояб.
11. Рабочая Москва. — 1935. — 15 нояб.

Экономические основы обеспечения транспортной безопасности

УДК 656.07

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ФЕДЕРАЛЬНОМУ АГЕНТСТВУ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

© Родкевич Е. Ф.
старший преподаватель кафедры
«Транспортное право и административное право»
Юридического института МИИТа

Аннотация. Статья раскрывает некоторые аспекты деятельности бюджетных учреждений, подведомственных Федеральному агентству железнодорожного транспорта. В работе анализируется Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и как с принятием данного закона изменилось правовое положение бюджетных учреждений, находящихся в ведении Агентства.

Ключевые слова: Росжелдор; бюджетные учреждения; способ создания; имущественный режим; банкротство; собственник имущества; некоммерческие организации; специальная правоспособность; ограниченная дееспособность.

SOME ISSUES OF BUDGETARY INSTITUTIONS SUBORDINATED TO THE FEDERAL AGENCY FOR RAILWAY TRANSPORT

© Rodkevich E.
senior teacher of the department
«Transport law and administrative law»
of Law Institute of MIIT

Abstract. The article reveals some aspects of the activities of state institutions, for example, state institutions subordinated to the Federal Agency for railway transport. The work discusses the Federal Law from May 8, 2010 No. 83-FZ «On amending certain legislative acts of the Russian Federation in connection with improvement of the legal status of state (municipal) institutions» and as with the adoption of this law changed the legal status of public institutions under the jurisdiction of the Agency.

Keywords: Federal Agency for Railway Transport; budgetary institutions; way to establishing; property regime; bankruptcy; owner of the property; non-profit organizations; Special capacity; Limited capacity.

Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» закрепляет, что государственное или муниципальное учреждение, создаваемое такими учредителями, как Российская Федерация или муниципальное образование, может быть казенным бюджетным или автономным. После вступления данного Закона в силу правовое положение бюджетных учреждений изменилось. Как было указано в пояснительной записке, данные изменения были связаны с необходимостью оптимизации бюджетных средств и стимулирования самих учреждений по предоставлению качественных услуг на основе рыночных принципов.

Большинство учреждений, находящихся в ведении Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдор), имеют вид именно бюджетных учреждений и осуществляют свою деятельность в области образования (университеты, в том числе МИИТ и учебно-методические центры), культуры (Центральный музей железнодорожного транспорта), социального обеспечения (Центральный дом детей железнодорожника, Регистр сертификации).

Рассмотрим некоторые вопросы деятельности бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору.

Исходя из норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ), количество учредителей бюджетных учреждений строго ограниченно — единолично собственник имущества учреждения (п. 2 ст. 123.21 ГК РФ).

Учредителем и, следовательно, собственником имущества бюджетных учреждений, находящихся в ведении Росжелдора, является Российская Федерация, однако функции и полномочия учредителя от имени Российской Федерации осуществляет Росжелдор.

Бюджетные учреждения, подведомственные Росжелдору, являются самостоятельными субъектами права, участвующими от своего имени в гражданском обороте, и имеют правовой статус некоммерческих организаций (ст. 123.21 ГК РФ).

Легальное определение бюджетного учреждения содержится в Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Так в соответствии со ст. 9.2 указанного Закона бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная его учредителем для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления. То есть основной целью деятельности бюджетных учреждений, находящихся в ведении Росжелдора, является обеспечение выполнения задач государства, а также удовлетворение основных потребностей государства и общества в сферах науки, образования, культуры и социальной защиты.

Основной деятельностью бюджетных учреждений, подведомственных

Росжелдору, является деятельность, непосредственно направленная на достижения целей, ради которых они созданы. Перечень видов деятельности, соответствующий целям и предмету, определяется в учредительных документах учреждений, находящихся в ведении Росжелдора (п. 1 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). В соответствии с п. 1 ст. 14 Закона и в силу положений ст. 52 ГК РФ учредительным документом бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, выступает утвержденный их учредителями устав.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 № 539 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесение в них изменений» в уставе бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, должны содержаться такие сведения, как наименование учреждения с указанием типа, информация о месте нахождения учреждения, наименование учредителя и собственника имущества учреждения, предмет и цели деятельности учреждения, исчерпывающий перечень видов деятельности, которые это учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, раздел об организации деятельности и управлении учреждением, раздел об имуществе и финансовом обеспечении учреждения, а также иные сведения.

Правоспособность бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, является специальной. Это означает, что бюджетные учреждения, подведомственные Росжелдору, осуществляют свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и уставом (п. 2 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). При этом законодательно установлены пределы дееспособности бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, при совершении сделок. В частности, бюджетные учреждения, подведомственные Росжелдору, вправе привлекать займы с ограничениями по крупности совершаемых сделок, но не вправе совершать сделки с ценными бумагами и размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях.

Имущество бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, закреплено за ними на праве оперативного управления. Согласно п. 5 ст. 123.22 ГК РФ бюджетные учреждения, подведомственные Росжелдору, отвечают по своим обязательствам всем находящимся у них на праве оперативного управления имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником этого имущества или приобретенного учреждениями за счет выделенных собственниками имущества бюджетных учреждений средств, а также недвижимого имущества. Собственник имущества бюджетных учреждений Росжелдора не несет ответственности по обязательствам бюджетных учреждений. То есть в случае неплатежеспособности бюджетных учреждений, находящихся в веде-

нии Росжелдора, и недостаточности имущества для погашения долга сами контрагенты будут нести риски возможных потерь, что, в свою очередь, сможет привести к отказу последних от участия в правоотношениях с бюджетными учреждениями Росжелдора.

Интересным образом складывается ситуация с банкротством бюджетных учреждений, находящихся в ведении Росжелдора. Согласно ч. 6 ст. 61 и ч. 1 ст. 65 ГК РФ учреждение независимо от правового статуса его учредителя и не может быть ликвидировано вследствие признания его несостоятельным (банкротом). Нормы Федерального закона о несостоятельности (банкротстве) не распространяются на любой тип учреждения. В связи с этим Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ была усилена ответственность руководителя бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, за просроченную кредиторскую задолженность указанных учреждений, превышающую предельно допустимые значения, за превышение которой трудовой договор с ним может быть расторгнут в одностороннем порядке по инициативе работодателя (ст. 30). Так, руководитель бюджетных учреждений Росжелдора несет перед учреждением ответственность в размере убытков, причиненных бюджетному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением установленных для ее совершения требований, независимо от того была ли эта сделка признана недействительной (п. 12 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях). Получается, что негласно в обязанности руководителей бюджетных учреждений Росжелдора входит осуществление контролирующих функций за финансовым состоянием учреждений Росжелдора под угрозой увольнения или взыскания убытков за допущение кредиторской задолженности. Однако возникает вопрос о достаточности применения вышеперечисленных административных мер к руководителю организации и как следствие влиянии на снижение роста задолженности и обеспечении в полном объеме защиты прав и законных интересов будущих кредиторов.

Как вид некоммерческой организации, бюджетные учреждения, подведомственные Росжелдору, наделяются специальной правоспособностью. Правоспособность бюджетных учреждений Рожделдора возникает в момент внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений об их создании и прекращается в момент внесения в указанный реестр сведений об их прекращении. Статья 13 Федерального закона «О некоммерческих организациях» закрепляет два способа создания некоммерческих организаций «в результате учреждения некоммерческой организации или в результате реорганизации другой некоммерческой организации такой же организационно-правовой формы и в случаях, предусмотренных федеральными законами, в результате реорганизации в форме преобразования юридического лица другой организационно-правовой формы». Следовательно, можно выделить следующие способы создания бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору:

1) путем принятия решения о создании бюджетного учреждения его

учредителем в строго определенном порядке, а именно Правительством РФ. Соответственно, необходимо различать два акта уполномоченных органов по созданию учреждений, подведомственных Росжелдору. Первый — волеизъявление учредителя бюджетных учреждений Росжелдора, выраженный в форме соответствующего решения о создании организации. Решение собственника о создании учреждения не является учредительным документом организации. Второй — это акт уполномоченного органа о внесении в государственные реестры сведений о создании юридического лица;

2) путем реорганизации юридического лица в бюджетное учреждение.

Статья 13 Федерального закона «О некоммерческих организациях» предусматривает создание некоммерческой организации в результате реорганизации существующей некоммерческой организации. Бюджетные учреждения, подведомственные Росжелдору, относятся к федеральными государственным бюджетными учреждениям, при определении способов создания которых необходимо также руководствоваться постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 № 539, согласно которому федеральное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего федерального учреждения. На основе вышесказанного делается вывод о несоответствии норм подзаконных нормативных актов Федеральному закону «О некоммерческих организациях» в части возможных способов создания некоммерческой организации.

Бюджетные учреждения, подведомственные Росжелдору, участвуют в имущественном обороте закрепленным за ними на праве оперативного управления имуществом, в том числе и тем имуществом, приобретенным за счет приносящей доход деятельности. Учредитель бюджетных учреждений, находящихся в ведении Росжелдора, в лице Росжелдора создает и формирует государственные (муниципальные) задания для подведомственных бюджетных учреждений, финансовое обеспечение которых осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. Указанные учреждения не вправе отказываться от выполнения государственного (муниципального) задания независимо от достаточности субсидий, предоставляемых учредителем на его выполнение. В то же время отсутствует минимальный объем предоставления бюджетным учреждениям Росжелдора этих заданий, возможно уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания. Получается, что в случае нехватки финансового обеспечения выполнения задания учредителя — Росжелдора — его подведомственные бюджетные учреждения будут поставлены в положение необходимости выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к их основным видам деятельности, предусмотренным их учредительными документами, для граждан и юридических лиц за согласованную с Росжелдором плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

То есть бюджетные учреждения, подведомственные Росжелдору, будут не в праве самостоятельно устанавливать размер взыскиваемой платы за осуществление деятельности сверх объема государственного (муниципального) задания.

Бюджетные учреждения, подведомственные Росжелдору, для достижения тех целей, ради которых они созданы, вправе осуществлять иную приносящую доход деятельность. Так большинство бюджетных учреждений Росжелдора, такие как университеты и музеи, включены в хозяйственный оборот и получают высокие доходы от приносящей доход деятельности. Указанные учреждения осуществляют свою деятельность в таких сферах, как образование, наука и культура.

Нововведением в правовом регулировании деятельности бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, является возможность заключения ими крупных сделок, но с предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции учредителя, т.е. с согласия Росжелдора. Крупной сделкой организации является такая сделка, которая существенно затрагивает имущественное положение юридического лица, поскольку влияет на объем его деятельности. ГК РФ не содержит определения понятия крупной сделки. Пункт 13 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» гласит, что крупной сделкой признается сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанная с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества (которым в соответствии с федеральным законом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10% балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки. Следовательно, в уставах бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, размер крупной сделки может быть определен ниже 10% балансовой стоимости его активов. То есть непосредственно Росжелдор, в полномочия которого входит утверждение уставов, может самостоятельно установить размер крупной сделки ниже 10%, что в свою очередь, способно привести к еще большему ограничению сделкоспособности подведомственных бюджетных учреждений и к ситуации, когда для совершения мелкой сделки, в том числе в процессе обычной хозяйственной деятельности учреждений, будет требоваться соответствующее согласие учредителя.

Крупная сделка, совершенная с нарушением требования о ее одобрении, может быть признана недействительной по иску бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, или его учредителей, если будет доказано, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии предварительного согласия учредителя. Именно наличие недоб-

росовестности контрагента придает данной норме юридическую силу, поскольку не следует исключать ситуацию предоставления самим учреждением контрагенту недостоверной информации.

Федеральным законом «О некоммерческих организациях» сроки одобрения крупных сделок бюджетными учреждениями, подведомственными Росжелдору, не предусмотрены. Установление такого срока и их методологическая основа регламентируются нормативными актами соответствующих органов власти, которые должны предусматривать условия о достаточном времени для рассмотрения пакета документов и принятия обоснованного решения без затягивания процесса хозяйственной деятельности учреждения. Так, в отношении бюджетных учреждений, находящихся в ведении Росжелдора, решение о предварительном согласовании совершения крупных сделок принимает Министерство транспорта РФ на основании обращения, представляемого данными учреждениями, и оформляется распоряжением Министерства. Минимальный срок одобрения крупной сделки учреждений, подведомственных Росжелдору, составляет 15 рабочих дней (см. приказ Министерства транспорта РФ от 02.11.2010 № 237 «Об утверждении Порядка предварительного согласования совершения подведомственными Министерства транспорта Российской Федерации федеральными бюджетными учреждениями крупных сделок, соответствующих критериям, установленным пунктом 13 статьи 9.2 Федерального закона “О некоммерческих организациях”»).

Руководитель бюджетного учреждения, находящегося в ведении Росжелдора, может принять решение о совершении крупной сделки с нарушением правил ее одобрения, будучи уверенными в ее правильности и благоприятных результатах для учреждений после их исполнения сторонами. Как предусмотрено п. 13 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», в этом случае руководитель понесет перед данным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований о ее одобрении, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной. Если сложится ситуация, при которой бюджетное учреждение, подведомственное Росжелдору, не понесло никаких убытков, а наоборот получило определенную материальную выгоду, то и в этом случае совершенная руководителем сделка будет признана недействительной. Поэтому действительной крупная сделка бюджетных учреждений, подведомственных Росжелдору, будет считаться тогда, когда она соответствует установленным требованиям гражданского законодательства для данного вида сделки, чтобы считать ее заключенной в соответствии со ст. 432 ГК РФ, и одобрена учредителем в установленном порядке.

УДК 656.135.073

ТРАНСПОРТ И ЛОГИСТИКА КАК ИНИЦИАТОРЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ

© Шумаев В. А.
доктор экономических наук, профессор кафедры
«Таможенное право и организация таможенного дела»
Юридического института МИИТ,
академик Российской академии естественных наук

Аннотация. В статье доказана необходимость комплексного развития транспорта, логистики, инфраструктуры на основе программных методов, опыт зарубежных стран по организации логистики, инновационные направления развития транспорта, инфраструктуры в стране и в северных регионах в частности. Раскрыты пути логистизции страны как условия повышения научно-технического уровня нашей страны. Показаны недостатки развития водного транспорта и описаны проекты и предложения в данной области. Также статья определяет преимущества освоения северных территорий и транспортные задачи, решение которых необходимо для подъема экономики приполярных регионов России.

Ключевые слова: транспорт, логистика, инфраструктура, терминалы, мультимодальные центры.

TRANSPORT AND LOGISTICS AS THE INITIATORS OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COUNTRY

© Shumaev V.
doctor of economics, professor of department
«The Customs law and customs Affairs organization»
at the Law Institute of MIIT, and academician
of the Russian Academy of natural Sciences

Abstract: The need for integrated transport, logistics, infrastructure, software-based methods, the experience of foreign countries for the Organization of logistics, innovative directions for the development of transport infrastructure in the country and in the northern regions in particular. Disclosed ways logistic countries as conditions improve scientific and technical level of our country. Shortcomings of the development of water transport and describes the projects and proposals in this area. Also the article determines the benefits of development of Northern territories and the transportation problem, the solution of which is necessary for the economy to Subpolar regions of Russia.

Keywords: transport, logistics, infrastructure, terminals, intermodal centers.

В современных условиях экономического кризиса и действия санкций ведение хозяйства как никогда нуждается в экономичных методах управ-

ления, использования ресурсосберегающих технологий и импортозамещения. Экономическое положение страны в значительной степени зависит от развития и функционирования транспортной логистической системы: схем транспортных сетей, направлений и объемов основных грузопотоков, транзита и внутренних перевозок, структуры перевозимых грузов и пассажиров [1].

На территории России функционируют международные транспортные коридоры: Запад—Восток и Север—Юг. Однако реализация экспортно-импортных связей, в том числе транзита контейнеров по направлению Азия—Европа и Юг—Север, ограничено из-за недостаточно развитой инфраструктуры, обеспечивающей процессы логистики, нехватки мощностей портовых сооружений на северо-западном направлении (российские порты на Балтике, Баренцевом и Белом морях), на южном направлении (порты на Черном и Каспийском морях) и на восточном направлении (порты на Тихоокеанском побережье).

Самостоятельным международным коридором, связывающим государства Европейского Союза и Азиатско-Тихоокеанского региона, является Северный морской путь. Поскольку российская часть Арктики в долгосрочной перспективе явится мощной минерально-сырьевой базой не только для России, но и для планеты в целом, потребуется развитие транспорта и инфраструктуры в указанном коридоре.

Практически в каждом регионе и городе страны наблюдается неразвитость транспорта и логистической инфраструктуры, что является тормозом дальнейшего развития экономики всей страны. Поэтому одной из первоочередных задач экономического развития является создание условий функционирования бизнеса и государственных структур, в частности, всестороннее развитие транспорта и коммуникаций. Однако решение этой задачи следует осуществлять комплексно наряду с другими важными направлениями. Развитие транспорта и инфраструктуры целесообразно осуществлять в составе создания комплексной системы логистики нашей страны.

Опыт зарубежных стран по организации логистики. Поскольку многие страны с развитой рыночной экономикой опережают Россию по организации перемещения грузов, обработки товаров, рассмотрим опыт зарубежных стран в области логистики.

Основу товарообращения в мире составляет инфраструктура оптовой торговли и крупнооптового товародвижения. При этом учитывают не только расходы на перевозку, а «общие издержки на товарораспределение» (*total distribution cost*). Доставка товара от производителя к конечному потребителю осуществляется «от двери до двери, точно в срок» (система *just-in-time-JIT*) по комбинированной технологии в унифицированной таре, при использовании автомобильного, железнодорожного, водного и авиационного транспорта, грузовых терминалов, распределительных центров, оптовых баз-складов, а также унифицированных информационных

систем грузосопровождения. Один и тот же товар как можно меньше перевозится, лежит на складе и перегружается. Обработка контейнеризированных грузов сконцентрирована в специализированных мультимодальных грузообрабатывающих центрах — терминалах, образующих единую глобальную логистическую сеть. Вся система грузодвижения и товарораспределения от изготовителя до конечного потребителя работает по международным стандартам с использованием совместимых документальных форм и безбумажных технологий, таможенных процедур, страхования и агентирования грузов и транспортных средств, транспортно-экспедиционного обслуживания и т.п. В развитых странах вопрос в отношении электронного обмена информацией решен так: либо компания (или страна) использует его, либо вытесняется из международного бизнеса.

Организатором и главным оператором грузодвижения является транспортно-экспедиционная компания, заменяющая большое количество посредников по таможенной очистке, перевозкам, перегрузкам, хранению и обработке грузов. Зарубежные государства — сторонники использования интермодальных перевозок (с взаимодействием разных видов транспорта и грузообрабатывающей инфраструктуры) [2].

Для привлечения товаропотоков и инвестиций в развитие социальной и рыночной инфраструктур за рубежом широко используются механизмы особых экономических зон, которые создаются именно в промышленно-торгово-транспортных узлах. Развитая логистическая база является градо- и регионоразвивающим комплексом.

Переход на современные международные логистические технологии позволяет получить дополнительную прибыль в результате снижения себестоимости продукции за счет обеспечения завершенности цикла «добыча сырья — переработка — производство и реализации готовой продукции», сокращения длительности и существенного снижения транспортно-перегрузочных, экспедиторско-таможенных, инспекционных и охранных расходов в составе цены продукции, сокращения числа излишних посредников и порожних рейсов, сокращения складских запасов и излишнего транспорта на предприятии, повышения степени сохранности грузов, обеспечения четкого контроля местонахождения и состояния груза в любой момент времени.

Объединение логистических звеньев образует законченный цикл. Социально-экономический эффект полной «логистизации» экономики соизмерим с эффектом электрификации, индустриализации, химизации, информатизации. Логистизация страны является следующим после перечисленных этапом повышения научно-технического уровня нашей страны. Логистическая сеть может быть уподоблена электроэнергетической сети, по которой передается электроэнергия, отличие в том, что в логистике — это материальные потоки [3].

Развитие транспорта на основе реализации программы логистизации России. Создание единого экономического пространства в нашей

стране не представляется возможным без должного развития транспорта, логистики, инфраструктуры рынка. Это необходимо решать комплексно на основе программных методов, в частности необходимо разработать и ввести в действие Федеральную целевую программу «Логистизация Российской Федерации до 2030 года» (как вариант названия). Реализация этой программы должна осуществляться на условиях государственно-частного партнерства.

Строительство транспортных артерий и комплексных логистических узлов вызовет необходимость развития промышленности, сельского хозяйства, строительства и сферы услуг, в частности: развитие гидроэнергетики, атомной и топливной энергетики; строительство ветряных, солнечных, волновых и других электростанций; увеличение добычи нефти и газа и улучшение их переработки; развитие экспорта продукции более высокого передела; увеличение добычи коксующего угля, руд; развитие металлургии Сибири, Дальнего Востока, Севера европейской части России; расширение использования современных технологий в машиностроении; замещение импорта; разработка и производство современных скоростных транспортных средств; рациональное использование лесных материалов в производстве; восстановление лесных ресурсов; рост жилищного и бытового строительства, производства строительных материалов; создание современных животноводческих, птицеводческих производств для нужд России и экспорта; увеличение сбора сельскохозяйственных продуктов; создание инфраструктуры, увеличение количества и объемов хранилищ и объектов переработки продукции.

Таким образом, создание высокотехнологической евроазиатской транспортной системы может явиться стержневым проектом инновационного развития экономки промышленности, строительства, транспорта, социально-экономического развития регионов, т.е. послужить «локомотивом» развития всей экономики страны.

В составе программы, представляющей собой мегапроект, должно быть предусмотрено развитие транспорта наряду с другими направлениями. Одним из главных целей развития транспортной системы является повышение технического уровня транспортных средств и оборудования, применение современных перевозочных, управленческих и информационно-телекоммуникационных технологий. Транспортная система должна быть ориентирована на использование продукции отечественных производителей транспортной техники и оборудования. Транспортные перевозки грузов и пассажиров по территории России должны осуществляться отечественными перевозчиками. Для этого целесообразно административными мерами установить такой порядок, который позволил бы подготовиться к оказанию транспортных и экспедиторских услуг зарубежным клиентам. Учитывая санкции западных партнеров, целесообразно нацелить на производство и использование отечественной техники, что должно быть поддержано государством. Однако оно не должно создавать пре-

пятствий для импорта современной транспортной техники, которая пока не производится в России.

Для изменения структуры парка транспортных средств и флота целесообразно предусмотреть следующие направления [3]:

— на железнодорожном транспорте — увеличение в парке доли современных высокоэффективных грузовых локомотивов, грузовых вагонов с повышенной грузоподъемностью и надежностью; увеличение доли скоростного пассажирского подвижного состава; расширение парка пассажирских вагонов, пригородных и межобластных электропоездов повышенной комфортности;

— на морском транспорте — строительство крупнотоннажных танкеров серии «Балтмакс» и «Босформакс» в целях обеспечения роста экспорта нефтеналивных грузов; строительство специализированных судов-газовозов для вывоза углеводородного сырья с Ямала, Сахалина и других месторождений; строительство паромов нового поколения; строительство ледоколов нового поколения для обеспечения перевозок с арктического шельфа;

— на водном (речном) транспорте — создание новых типов судов повышенной экономичности, судов, предназначенных для эксплуатации на участках с малыми глубинами; расширение применения большегрузных составов; создание нового поколения комфортабельных речных туристических судов;

— на автомобильном транспорте — увеличение в грузовом парке доли автопоездов большой грузоподъемности, расширение гаммы специализированных полуприцепов для обеспечения растущего спроса на междугородные и международные перевозки; увеличение количества специализированных грузовых шасси, в том числе оснащенных средствами самопогрузки и гаммой сменных кузовов для обслуживания сферы розничной торговли, малого бизнеса, фермерских хозяйств, коммунальной сферы;

— на воздушном транспорте — создание и эксплуатация нового семейства экономичных воздушных судов.

Одним из основных прогрессивных направлений совершенствования транспортных технологий в сфере грузодвижения является интеграция производственных и транспортных процессов на принципах логистики. Создание и реализация транспортно-технологической инфраструктуры могут быть предусмотрены в следующих направлениях:

— строительство наиболее прогрессивных железных и автомобильных дорог, оптико-волоконной линии связи; реконструкция действующих железных и автомобильных дорог под новые требования; развитие региональной транспортной инфраструктуры, в том числе в районах развития сырьевой базы на Севере и Восточной Азии, а также в районах реализации национальных проектов; увеличение мощностей и оптимальной специализации морских портов для обеспечения возрастающих объемов перевозок внешнеторговых грузов (зерна, угля, переработки грузов в контейне-

рах), переключение российских внешнеторговых грузов с иностранных на российские порты;

— формирование сети узловых распределительных центров воздушных перевозок (аэропорты-хабы), строительство новых аэровокзальных грузовых и пассажирских терминальных комплексов, реконструкция взлетно-посадочных полос; наращивание мощности имеющихся и создание дополнительных терминальных комплексов, в том числе контейнерных терминалов;

— дальнейшее развитие логистических и информационных технологий, всей инфраструктуры транзитных перевозок в целях ускорения гарантированной доставки грузов «от двери до двери», обеспечения их сохранности, повышения качества сервиса;

— модернизация производственной базы приграничных пунктов пропуска транспортных средств, совершенствование и ускорение процедур таможенного досмотра и оформления, приведение их в соответствие с мировой практикой; внедрение современных технологий таможенного оформления и контроля товаров и транспортных средств с применением систем электронного логистического сопровождения [4].

Для функционирования транспортных артерий необходимо создать комплексы различного рода услуг, которые могут быть оказаны в многофункциональных зональных комплексах придорожного обслуживания, комплексы общественного питания, торговли, гостиницы, объекты медицинского обслуживания, бытового обслуживания, автосервиса, проката, услуг связи и пр. Необходимо также предусмотреть строительство жилья и соответствующую инфраструктуру для обслуживающего персонала. Указанное будет являться составной частью развития прилегающих территорий и регионов.

Однако важно особо подчеркнуть, что спонтанное, не скоординированное создание разрозненных объектов инфраструктуры и несовместимых информационных систем — это не только омертвление крупных капиталовложений, но и усугубление торгово-транспортной изоляции хозяйствующих структур, что равноценно ограничению экономических возможностей российских предпринимателей и ослаблению экономической безопасности страны. Это подтверждает необходимость максимально комплексного подхода к формированию механизмов интеграции торгового, транспортного и складского хозяйства России в мировую стандартизированную систему товародвижения одновременно с интеграцией отечественной экономики в мировую производственную, деловую, финансовую, интеллектуальную и информационную среду [1].

Развитие водного транспорта. Использование водного транспорта в нашей стране оставляет желать лучшего. В рыночных условиях хозяйствования задействование в национальной грузовой системе самых протяженных в мире внутренних водных путей и эффективного отечественного флота типа «река—море» может дать целый ряд эффективных преиму-

ществ, в частности, возможность прямой беспеpевалочной транспортировки груза от причала российского предприятия или элеватора на реке в зарубежный внутренний порт. Кроме того, это экономия средств на транспортировку, поскольку одно среднее по размерам судно типа «река—море» равно по грузовместимости целому железнодорожному эшелону при существенной экономии качественного топлива и масла и т.д. [5].

Во всех странах мира большую инвестиционную привлекательность имеют приречные территории и внутренние водные пути. В странах, имеющих реки, водный транспорт является приоритетным при проведении национальной экономической политики и способен привлекать как государственные, так и частные инвестиции.

Страны юга и юго-востока нуждаются в импорте самой разнообразной российской продукции (гвозди, доски, станки, двигатели, торф, древесные отходы, химические удобрения, пластмассы). Этот значительный объем российской продукции пока проблематично вывести в Азию, на рынки Западной Европы и стран Американского континента.

Переход на современные принципы сквозного сетераспределительного грузодвижения имеет особую актуальность для регионов Сибири и Дальнего Востока с их гигантскими территориями, речными акваториями и сосредоточенными на них сырьевыми и производственными ресурсами. Разработка проектов серии бассейновых логистических систем «ТрансОбь», «ТрансЕнисей», «ТрансЛена», «ТрансКолыма», «ТрансАмур» имеет большую перспективу. Целесообразно создание перспективных логистико-хозяйственных зон (логхозов) в бассейнах российских рек (за рубежом их называют «логистические парки»), которые могли бы стать логистическими центрами внутреннего обеспечения и развития промышленных и населенных пунктов по циклу «сырье — переработка — снабжение — кооперация — производство — готовая продукция — транспортировка — торговля». Например, кузбасский уголь и тюменские нефтепродукты могут перевозиться в низовья Енисея, Хатанги, Лены не только Северным морским путем, но и с Транссиба на речных судах, которые проектируются в Нижнем Новгороде, а их производство можно развернуть на судостроительных и судоремонтных заводах Сибири и Дальнего Востока (например, в Тюмени, Улан-Удэ, Сретенске, Хабаровском и Приморском краях). Актуально строительство в нефтегазоносных зонах Крайнего Севера нефтеперерабатывающих заводов и ТЭЦ на газе, а также центров газификации автотранспорта и речного флота, а в металлорудных районах — металлургическо-машиностроительных производств [2]. В перспективе весь этот комплекс должен бы образовать единую национальную комбинированную транспортно-торговую логистическую сеть, что будет способствовать консолидации и более тесной интеграции регионов России друг с другом.

На различных выставках и форумах появляются проекты и предложения в данной области, в том числе в рамках федеральных и региональных целевых программ, что подтверждает необходимость развития комплекс-

ной логистической инфраструктуры.

Инновационные технологии транспортно-дорожного строительства и логистической инфраструктуры. При строительстве и обеспечении функционирования инфраструктуры предлагается применить наиболее прогрессивные технические инновационные решения и разработки.

Освоение новых территорий невозможно без создания современной транспортной инфраструктуры на базе наукоемких технологий.

Одним из прогрессивных направлений при создании объектов инфраструктуры является применение в строительстве новых материалов и технологий. Так, технология *ROCAMIX* используется для улучшения транспортной инфраструктуры во многих зарубежных странах, проста, надежна, не требует специального дорогостоящего оборудования. С ее помощью происходит изменение состояния грунта и превращение в гидроизоляционную прокладку для верхнего слоя покрытия дорог, что обеспечивает высокие гидроизоляционные качества практически любых грунтов и позволяет уменьшить влияние влаги на земляное полотно. В результате образуется монолитная плита, аналогичная камню. *ROCAMIX* обеспечивает повышение несущей способности грунта от трех до пяти раз, что приводит к значительному повышению износостойкости дорожного покрытия и увеличению его срока службы. Применение указанной технологии характеризуется высокой эффективностью и низкой стоимостью [6].

Отметим некоторые преимущества технологии строительства оснований дорог или площадок из фосфогипса. Возможность укладки основания на любую почву, например, в лесу, поле или заболоченной местности. Фосфогипс быстро твердеет на открытом воздухе после утрамбовывания, что позволяет быстро открыть движение по новой дороге и обеспечивает сокращение сроков запуска дорог в эксплуатацию. Цельная плита обладает прочностью бетона, но не требует тепловых швов и не размывается водой. В итоге получается прочная монолитная каменная плита, которая продолжает увеличивать твердость с каждым годом. Срок службы такой плиты — более 50 лет. Стоимость основания дороги из фосфогипса в два и более раз ниже, чем песчано-гравийного. Эксплуатация дорог из фосфогипса и проведенные испытания с 2002 по 2012 г. показали, что даже при усиленном большегрузном автомобильном трафике качество дорог остается на хорошем уровне и не требует ремонта.

Другим прогрессивным направлением является применение гидравлической оболочки при строительстве объектов. Геооболочка представляет собой геотекстильную конструкцию в виде простой прямоугольной емкости. Она устойчива к перепаду температур, воздействию соленой воды, агрессивных сред и ультрафиолетовому излучению. Геооболочка используется для эффективного укрепления оснований дорог и площадок, тротуаров, мостов, прибрежных территорий и прочих сооружений на различных грунтах. Геооболочка применяется в строительстве автомобильных дорог, а также в сооружении аэродромов и вертолетных площадок, служит для

укрепления естественных и искусственных откосов и склонов, оврагов, обочин, подходных насыпей мостовых переходов, подпорных стен. Она с успехом применяется при устройстве гидротехнических сооружений — насыпей, дамб, береговых укреплений, подпорных стен, противоэрозионных сооружений, пляжных и прибрежных зон. Геооболочка также используется для укрепления траншей при прокладке трубопроводов, теплопроводов, водопроводов. Особенно актуально использование геооболочки на слабых, неустойчивых или нарушенных сыпучих, талых, пучинистых почвах, на подтопляемых, заболоченных и обводненных участках земли (с близким залеганием грунтовых вод), болотах, а также в условиях вечной мерзлоты. Срок службы дорог, построенных с применением геооболочки, значительно выше обычных. Использование геооболочки позволяет значительно снизить затраты при строительстве.

В настоящее время осуществляется постепенный переход на новый вид дорожного бетона — фибробазальтовый шлако-щелочной бетон. Применение такого бетона позволяет решать две задачи: фибры (волокна из базальта) повышают прочность, а щелочь повышает стойкость к воздействию кислотных сред. Также применяется технология производства коррозиоустойчивых бетонов, особо прочная поверхность которых не «шелушится» при воздействии солей, не разрушается в климатических условиях Северо-Запада.

В последние годы появилась технология армирования бетона и асфальтобетона геотекстильными синтетическими материалами геосотами и георешетками. Одним из разновиностей геотекстиля является нетканое иглопробивное полотно Polyfelt-TS. Этот материал имеет более высокую износостойкость при динамических нагрузках, высокую прочность на растяжение, лучшую водопроницаемость и долговечность. Основа полотна — бесконечная полипропиленовая нить, трижды механически закрепленная, в отличие от нетканых геотекстилей, изготовленных из коротких, термически закрепленных фибр, обеспечивает материалу Polyfelt мягкость и устойчивость к повреждениям [7].

Освоение северных территорий. Практически вся Сибирь и прилегающие к северным морям территории России не имеют транспортных коммуникаций. Освоение имеющихся там месторождений, лесных, водных и других природных богатств потребует немало инвестиций в реализацию не только промышленных проектов, но и транспортных сетей, создания и развития промышленной, транспортной и городской инфраструктуры.

Российская часть Арктики полностью или частично состоит из территорий Архангельской, Мурманской областей, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Чукотского автономных округов. Однако границы Арктики законодательно не определены. К северу от полярного круга расположено 20% территории России (3 млн кв. км), где проживает около 1,5—2,3 млн человек [7]. Экономика российской Арктики формирует более 10% ВВП страны, осуществ-

ляя более 20% экспорта (газ, нефть, уголь, цветные, редкоземельные металлы, рыба и др.). В арктических зонах доля природной ренты может достигать 95%. Отрадно отметить, что проблема освоения Арктики не осталась не замеченной руководством страны: постановлением Правительства РФ утверждена государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» [8]. Она направлена на решение проблемы развития Арктики, пока не содержит цели, основанной на научном мировоззрении, в ней не определены индикаторы и показатели, масштабы финансирования.

Северный морской путь является самым коротким морским путем, соединяющим европейскую часть России, Дальний Восток и страны Северной и Центральной Америки. Преимущества использования Северного морского пути для экспортеров выражается в сокращении расстояний морской перевозки на 2—3 тыс. миль, чем из портов Балтии через Суэцкий канал. При этом отпадают все транспортные затраты, связанные с транзитом грузов через иностранные государства, с проходом Суэцкого канала и затрат по заходам в иностранные порты. Северный морской путь сокращает расстояние перевозки грузов от Мурманска до Владивостока в два раза, а экономия времени в пути по линии Гамбург-Иокогама составляет 10 суток и Печенга-Иокогама для контейнеровоза — 12 суток.

Однако задачу освоения и развития северных регионов необходимо решать комплексно. В частности, это невозможно без создания современной транспортной инфраструктуры на базе наукоемких технологий.

Второй век можно наблюдать медленное эволюционное развитие рельсового транспорта, при котором совершенствуются отдельные элементы дорожной инфраструктуры, подвижного состава. Однако не наблюдалось принципиальных технологических прорывов, в корне меняющих стоимость и темпы дорожно-транспортного строительства, дающих качественный выигрыш при эксплуатации. По-прежнему используется технология настильного строительства железных дорог. В условиях Севера и в заболоченных местностях необходимо использовать более эффективные способы. Прорыв должны обеспечить качественно новые дороги — высокоскоростные, легкие, более дешевые рельсовые магистрали, возможно надземные второго уровня.

Одной из транспортных задач является строительство сквозной легкой, скоростной, надземной пассажирской железнодорожной магистрали на Камчатку, по Арктическому побережью, расходящейся к отдаленным населенным пунктам, сырьевым и промышленным объектам. Надземная магистраль обеспечит экологическую сохранность территорий, не нарушит целостности пространства, не нарушит водостоков, традиционных путей миграции животных и т.д.

Прокладка надземных (эстакадных) дорог открывает большие возможности перехода к промышленному изготовлению модулей такой дороги в заводских условиях с доставкой, установкой и монтажом модулей на трас-

се с помощью самого энергоэкономичного вида транспортного средства — дирижабля. Прокладка может вестись при любом рельефе местности и гораздо дешевле, поскольку не требуется строительства технологических дорог для подхода к строящейся магистрали. При строительстве целесообразно использовать отечественные разработки — самозакрепляющиеся опоры Василия Мазура и весь его многолетний опыт северного строителя. В частности, он рассчитывает и строит мосты с количеством опор в два-четыре раза меньшим по сравнению со стандартными. При этом в два-три и более раз снижается стоимость моста при обеспечении тех же эксплуатационных характеристик, улучшается режим прохождения льда сквозь совокупность опор, снижаются риски затопления. По мере отработки надземной технологии в железнодорожном строительстве могут появиться и многоярусные железнодорожно-автомобильные магистрали [7].

Для подъема экономики приполярных регионов России, освоения Северного морского пути создан новый, скоростной, высокоэффективный вид транспорта, названный наземно-воздушной амфибией (НВА). НВА не зависит от ледовой обстановки, глубины фарватера, стихийных образований. Высокие скорости движения обеспечивают уход от опасности в любое время. Высота крейсерского движения от 1 до 15 м обеспечивает несущие свойства планера в 3—4 раза большие, чем у современного самолета. Способность НВА вертикально отрываться от любой (жидкой или твердой) поверхности и садиться на нее позволяет осуществлять остановки на любом участке трассы движения. Это исключает необходимость создания новых дорогостоящих причалов и аэродромов и определяет повышенную проникающую способность в труднодоступные места без перевалок груза на другие виды транспортных средств. Поэтому, наряду с функционированием Северного морского пути, на реализацию которого затрачены немалые средства, целесообразно развивать новые виды транспорта, приспособленные к местным климатическим условиям и рельефу поверхности.

Однако в части увеличения количества жителей в северных регионах автор считает такое решение ошибочным и социально неприемлемым. В ряде зарубежных стран покрытые снегом и льдом территории не признаются годными для проживания человека. Имеющиеся там предприятия по добыче ископаемых, переработке, транспортировке и т.д. работают вахтовым методом. Причем, для работающих в суровых условиях созданы комфортные условия и повышенная оплата труда. Подобные методы необходимо распространить и на северных территориях страны, что будет привлекательным для специалистов.

***

Транспортные коммуникации должны объединять все регионы страны, что является необходимым условием ее территориальной целостности и единства экономического пространства.

Учитывая недостаточную подготовленность России к мировым интеграционным процессам в связи с положением отечественной экономики в

условиях предъявляемых санкций, целесообразно незамедлительно приступить к организации отечественных логистических организаций и сетей, способных конкурировать с иностранными сетями. В настоящее время наблюдается тенденция к интеграции логистических процессов в единую систему. Стали появляться технопарки, особые экономические зоны, комплексные транспортные логистические объекты и сети. Это целесообразно учесть при реализации проектов освоения новых, в том числе северных, территорий, что приведет к улучшению управляемости создания и функционирования объектов.

Создание сети комплексных торгово-транспортных логистических объектов позволит конкурировать с ведущими странами в этой области в условиях предстоящего освоения северных территорий.

На основе анализа методологических подходов выявлено, что проведение государственной промышленной политики целесообразно осуществлять с использованием логистики, как инструмента комплексной и системной организации функционирования рынка, позволяющего достичь оптимизации процессов и получить наиболее эффективные результаты. Бизнес-структуры должны быть оснащены современными методами расчетов вариантов формирования логистических цепочек, прохождения материальных ресурсов и готового товара, основанных на использовании передовых информационных технологиях. Формирование указанных направлений будет способствовать улучшению управления бизнес-процессами и повышению эффективности экономики.

Автор считает, что для решения проблем освоения северных территорий, создания промышленного комплекса, обеспечивающего логистическую сеть, целесообразно продолжить разработку нормативно-правового обеспечения. По опыту разработки приоритетных направлений необходимо подготовить и запустить в реализацию федеральную целевую программу, нацеленную на комплексное освоение северных территорий. Разработка научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и строительство объектов должно осуществляться по разработанному долгосрочному плану, причем, инициатором работ должно выступать государство, а частный бизнес — подключаться к финансированию и работам. Не исключено международное сотрудничество в этом вопросе. Однако, прежде всего, надо принять политическое решение.

В целях безопасности целесообразно с помощью законодательных актов ограничить участие иностранцев в товародвижении, оптовой и розничной торговле (не более 20% как в США).

Литература

1. Брыкин А. В., Контуры высокотехнологичной транспортной системы /А. В. Брыкин, В. А. Шумаев // Экономист. — 2010. — № 11. — С. 37—43.

2. Шумаев, В. А. Интеграция логистических систем в условиях глобализации экономики / В. А. Шумаев // РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкурен-

ция. — 2015. — № 2. — С. 18—21.

3. Шумаев, В. А. Зарубежный опыт управления: создание логистической инфраструктуры и экспортного потенциала на основе организации свободных экономических зон / В. А. Шумаев, В. Н. Миронов // Менеджмент и бизнес-администрирование (МБА). — 2011. — № 3. — С. 78— 92.

4. Шумаев, В. А. Необходимость и экономические последствия развития транспортной системы России / В. А. Шумаев // Сборник научных трудов по материалам VIII Международной науч.-практ. конф. 19—20 ноября 2014 г. «Логистика и экономика ресурсоэнергосбережения в промышленности (МНПК «ЛЭРЭП-8-2014»)». — М., 2014.

5. Шумаев, В. А. Зарубежный опыт развития инфраструктуры рынка: зерновые элеваторы и припортовые терминалы / В. А. Шумаев, В. Н. Миронов // РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. — 2015. — № 4.

6. Шумаев, В. А. Инновационные направления развития инфраструктуры рынка и логистики / В. А. Шумаев, С. С. Илюхина, А. А. Галушкин // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 9(88). — С. 21—23.

7. Шумаев, В. А. Логистическое обеспечение развития Северных регионов / В. А. Шумаев // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон: материалы XI международ. науч. конф. : в 2-х ч. / под ред. А. В. Семенова, Н. Г. Малышева, Ю. С. Руденко. — М., 2015.

8. Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 года».