ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

№ 2 - 2016

РОСТРАНСНАДЗОР ФСБ РОСИИ МВД РОССИИ МЧС РОССИИ

Электронный научный журнал Транспортное право и безопасность 2016. № 2(2)

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 императора Николая II»

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 Императора Николая II (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

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

Гусейнова Альбина Джаббаровна — ведущий редактор

Содержание

Особенности правоотношений субъектов, обеспечивающих транспортную безопасность

Гендеев Э. Н., Николаев А. Г.
Административно-правовые отношения, возникающие в деятельности подразделений по делам несовершеннолетний органов внутренних дел на объектах транспортной инфраструктуры..... 7
Николаев А. Г.
Реализация дисциплинарного принуждения в системе административно-правовых отношений, возникающих с участием сотрудников подразделений полиции Министерства внутренних дел Российской Федерации 17
Агеев А. А., Бережкова Н. Ф., Васильев Ф. П.
Участие граждан в охране общественного порядка и безопасности.....27

Проблемы транспортного права

Корякин В. М.
Функции транспортного права как комплексной отрасли отечественной правовой системы.....37
Суденко В. Е.
Проблемы уголовного законодательства об уголовной ответственности 50
Жаворонков А. А.
Особенности тактики допроса подозреваемого в совершении транспортного преступления 64

Защите прав и интересов в области обеспечения транспортной безопасности

Мальцев В. А., Ситдикова Л. Б.
Общие положения ответственности сторон по договору транспортной экспедиции 75

Обеспечения безопасности и защиты транспортных комплексов

Овсянников В. И.
Некоторые особенности организации транспортной безопасности во время проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи.....82

Васильева Т. Ю., Васильев Ф. П., Чернобай Е. Ю.
Совершенствование земельного законодательства и некоторые особенности их реализации субъектами обладающими объектами транспортной инфраструктуры.....92

Транспортная безопасность в профессиональном образовании

Духно Н. А.
Становление железнодорожного образования в России.....98

Обеспечение национальной безопасности

Матвеев Р. Ф.
Тотальная глобализация или лже-партнерство.....112
Овчаров О. А.
К вопросу о соотношении понятий «национальная безопасность» и «правовая работа» 129

Особенности правоотношений субъектов, обеспечивающих транспортную безопасность

УДК 342.9+656.2

© Гендеев Эрдни Николаевич
— слушатель 2-го факультета
Академии управления МВД России,
подполковник полиции

© Николаев Александр Геннадьевич
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент Академии управления МВД России,
полковник полиции

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Аннотация: Обеспечение жизнедеятельности объектов повышенной опасности (транспорт) требует всестороннего подхода к безопасному функционированию таких объектов, а также составляющих их элементов (обеспечение грузоперевозок, регулирование направления движения грузопотоков, концентрации большой массы людей на определенной территории и т.д.). Все это требует выявления и пресечения совершаемых правонарушений в данной сфере, их профилактики и грамотного правового воспитания различных субъектов. Разрешение данных вопросов правоприменительной деятельности недопустимо без совершенствования не только федеральных законов, но и подзаконных нормативных документов, издаваемых МВД России и регламентирующих деятельность подразделений данного ведомства на объектах транспортной инфраструктуры.

Статья рассматривает организационные вопросы (в том числе и нормотворческие), возникающие в системе административно-правовых отношений[1] с участием отдельных подразделений органов внутренних дел, участвующих в выявлении и пресечении противоправных действий на объектах транспортной инфраструктуры.

Ключевые слова: административные правоотношения, безопасность,

[1] В статье раскрывается понятие административно-правовых отношений. См.: *Николаев А. Г.* Правовые основы дисциплинарного принуждения, реализуемые в административно-правовых отношениях полиции // Труды академии управления МВД России. 2014. № 4 (32). С. 10—14.

объекты транспортной инфраструктуры, государство, грамотность, несовершеннолетние, дети, закон, правосознание, правонарушение, правоприменение.

© Gendeev Ernie
— 2-th Faculty of Academy of Ministry
of Internal Affairs of Russia,
the Lieutenant Colonel of police.

© Nikolaev Aleksandr
— associate professor, Academy of Ministry
of Internal Affairs of Russia,
police Colonel PhD

ADMINISTRATIVE-LEGAL RELATIONS, ARISING IN THE ACTIVITIES OF THE DEPARTMENTS FOR MINORS OF INTERNAL AFFAIRS BODIES ON TRANSPORT INFRASTRUCTURE

Abstract. The maintenance of high-risk facilities (transport) requires a comprehensive approach to safe operation of such facilities, as well as of their constituent elements (providing transportation, adjusting the direction of traffic, concentration of large masses of people in a certain area, etc.). All of this requires the detection and suppression of offences in this sphere, their prevention and competent legal education of the various stakeholders. The resolution of these issues, enforcement is impossible without improvement of not only Federal laws, but also subordinate legislation published by the Ministry of internal Affairs of Russia and regulating the activities of the subdivisions of the Ministry on the transport infrastructure.

The article deals with organizational matters (including normative) arising in the system of administrative-legal relations with the participation of separate units of internal Affairs bodies involved in the detection and suppression of illegal actions on objects of transport infrastructure.

Keywords: administrative legal relations, safety, objects of transport infrastructure, the state, literacy, juvenile, children, law, justice, offence, enforcement.

Деятельность органов внутренних дел (ОВД), в том числе функционального подразделения по делам несовершеннолетних в области пресечения правонарушений и обеспечения безопасности (правопорядка) на объектах транспортной инфраструктуры регламентированы в различных нормативных правовых актах. Среди них:

- Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Данный Закон в целом определил категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, а также основания проведения такой работы; установил полномочия, обязанности и основные направления деятельности в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; органов управления соцзащитой населения и учреждений соцобслуживания; спецучреждений для детей, нуждающихся в социальной реабилитации; органов управления образованием и образовательных организаций; специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа органов управления образованием; органов опеки и попечительства; органов по делам молодежи и учреждений органов по делам молодежи; органов управления здравоохранением и организаций здравоохранения; органов службы занятости и ОВД. Закон определил также принципы производства по материалам о помещении детей, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и установил гарантии соблюдения их прав;

• Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» — закрепляет партнерскую модель взаимоотношений полиции и общества; конкретизирует и определяет ее права и обязанности, правовой статус ее сотрудника; освобождает ведомство от несвойственных ему, а также дублирующих функций в отдельных социальных сферах. Основные направления деятельности полиции скорректированы с учетом современных условий, т.е. защиты личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление, раскрытие преступлений, дознание по уголовным делам; розыск лиц как несовершеннолетних и иных лиц[1]; производство по делам об административных правонарушениях; исполнение административных наказаний[2]. Сегодня на полицию МВД России возлагается обеспечение правопорядка в общественных местах и безопасности дорожного движения; контроль за оборотом оружия, частной детективной и охранной деятельностью; государственная защита участников уголовного процесса. Ведомство охраняет объекты (в том числе на договорной основе) и осуществляет экспертно-криминалистическую деятельность.

Из перечня полномочий в настоящее время исключены функции, дублирующие полномочия ФМС России; ограничены права полиции в сфере

[1] *Бережкова Н. Ф.* Российские правовые проблемы поиска без вести пропавших// Крымский научный вестник. 2015. № 4.

[2] Например, см.: *Vasil'ev F. P.*, *Berezhkova N. F.* Regolamentazione giuridica di servire detenzione amministrativa in Russia. Italian Science Review. 2014. № 1(10). P. 55—66. URL: http://www.ias-journal.org/archive/2014/january/Vasilev-Berezhkova.pdf; *Бережкова Н. Ф., Васильев Ф. П.* Правовое регулирование отбывания административного ареста в России // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сборник научно-практических трудов. М., 2014, Вып. 3. С. 106—112.

проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций. К примеру, запрашивать данные по операциям и счетам физических и юридических лиц разрешается только при выявлении и пресечении налоговых преступлений.

Общение сотрудников полиции с гражданами должно носить персонифицированный характер. В законе закрепляется обязанность полицейского при обращении к нему гражданина назвать свою должность, звание и фамилию. Регламентирован порядок применения мер административного принуждения, закреплено право задержанного на услуги адвоката и переводчика с момента задержания; предусмотрено право на один телефонный разговор с близкими. Зафиксированы пределы, условия и порядок применения физической силы, спецсредств и огнестрельного оружия. Установлен исчерпывающий перечень оснований проникновения в жилые и иные помещения. Особое внимание уделяется правовому положению сотрудников. Доступ в полицию закрыт для судимых и лиц, уголовное преследование которых прекращено по нереабилитирующим основаниям. При поступлении на службу надо пройти психофизиологическое исследование, тестирование на алкогольную, наркотическую и иную токсическую зависимость, а также проверку морально-психологических, деловых и других необходимых для сотрудника качеств. В дальнейшем каждого полицейского будут периодически проверять на знание действующего законодательства, т.е. на предмет правовой грамотности;

• Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» — рассматривает деятельность ОВД (полиции), обеспечивающую безопасность на объектах транспортной инфраструктуры. Так, законодателями созданы правовые основы для обеспечения устойчивого и безопасного функционирования таких объектов, защиты интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства, в том числе террористического характера. Обеспечение транспортной безопасности объектов и транспортных средств возлагается на собственников и пользователей указанных объектов. В целях разработки планов обеспечения их безопасности предусмотрено проведение оценки уязвимости объектов транспортной безопасности и транспортных средств. Сведения о результатах проведенной оценки уязвимости являются информацией ограниченного доступа. Все объектов транспортной безопасности и транспортные средства поделены на категории в зависимости от степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий. В целях принятия мер по обеспечению их безопасности определены уровни безопасности в транспортном комплексе. Создана единая информационная система обеспечения транспортной безопасности, включающая автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах. Установлены ограничения при приеме на работу, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, для лиц, имеющих непогашенную или

неснятую судимость за совершение умышленного преступления, состоящих на учете в связи с психическим заболеванием, алкоголизмом или наркоманией, 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 чем три года. Не принимаются на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, лица, в отношении которых имеется заключение ОВД о невозможности допуска этих лиц к осуществлению деятельности, связанной с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни или здоровья человека, а также для окружающей среды. Определены права и обязанности собственников и пользователей объектов транспортной безопасности и транспортных средств в области обеспечения транспортной безопасности.

Особую роль в обеспечении безопасности транспортной инфраструктуры играют отдельные подразделения ОВД, в том числе и ее подразделения по делам несовершеннолетних.

Пресечение (профилактика) правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, осуществляется в соответствии с требованиями Конституцией РФ, Федеральных законов «О полиции», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и ведомственных нормативных правовых актов МВД России. Так, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, являясь сотрудниками полиции в системе ОВД, выполняют задачи, возложенные на полицию, в том числе, по производству дел об административном правонарушении.

В большинстве случаев сотрудники ОВД при исполнении своих служебных обязанностей проводят мероприятия по предупреждению преступлений и правонарушений, а также их профилактике, связанные с несовершеннолетними.

Согласно, Перечня должностных лиц системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, утвержденного приказом МВД России от 05.05.2012 № 403, на сотрудников Главного управления ОВД на транспорте возложены полномочия по составлению протоколов об административном правонарушении и административному задержанию. Данным приказом МВД России возлагаются полномочия не только на сотрудников территориальных органов МВД России районного и городского уровня, но и на сотрудников территориальных ОВД по субъектам РФ, центрального аппарата МВД России, курирующих, анализирующих и организующих деятельность по делам несовершеннолетних.

В соответствии с Перечнем сотрудники подразделений МВД России уполномочены составлять протокола об административном правонарушении, по ст. 5.35—5.37, 6.8, 6.9, 6.10—6.12, 6.16.1, 6.20, 6.21, 6.23, 6.24, 7.17,

7.27, 7.27.1, ч. 1, 3 и 5 ст. 11.1, ч. 3 и 4 ст. 11.3, ст. 11.17, 13.24, 14.2, ч. 1 ст. 14.3.1, ст. 14.15 (в части нарушения правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), ч. 2.1 ст. 14.16, ч. 2 ст. 14.53, ст. 17.7, 17.9, 18.8, ч. 1—3 ст. 18.9, ч. 1 ст. 19.3, ст. 19.6, 19.7, 19.13, 19.15—19.17, 19.35-19.37, 20.1, 20.2.2, 20.3, 20.20—20.22, ч. 1 и 5 ст. 20.25 КоАП РФ.

Рассмотрим понятие производства по делам несовершеннолетних. В научной литературе данное понятие раскрывали многие ученные-административисты, среди которых А. С. Дугенец, Л. Л. Попов, Ф. П. Васильев, Ю. И. Мигачев, Н. В. Румянцев и др.

Исходя из характеризующих признаков и специфических особенностей, они считают, что производство по делу об административном правонарушении — это основанная на законе и облеченная в форму правовых отношений деятельность уполномоченных лиц по возбуждению, расследованию дел об административных правонарушениях, а также применению к виновным правовых мер, осуществляемых в особом административно-процессуальном порядке. Данные меры направлены на всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого факта, который требует разрешения в соответствии с законом; обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению этих правонарушений[1].

Производство по делам об административных правонарушениях, как и любой другой вид правоприменительного процесса, обладает собственной стадийностью. И в данном случае ученые и практики определяли разное количество стадий при производстве дел об административном правонарушении. Одной из этих причин увеличения количества стадий обусловлено тем, что они пытались разделить одну из стадий на две. Как пример — из стадии рассмотрения дела выделяли стадию принятия решения по нему, либо стадию пересмотр постановлений и решений по делу разделяли на стадии обжалования и опротестования[2].

В нашем же случае количество стадий при производстве дел об административном правонарушении также продолжают иметь свою актуальность. На наш взгляд, целесообразно применения следующих стадий: возбуждение дела (составление протокола на месте); проведение административного расследования (или без такового), рассмотрение дела; пересмотр постановления (решения) о назначении административного наказания; исполнение постановления (решения) о назначении административного наказания. Необходимо учитывать, что в отношении несовершеннолетних и их законных представителей (воспитателей, опекунов) нецелесообразно применение административных мер на месте, т.е. необходима

[1] Административное право России : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, Н. В. Румянцева. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
[2] Там же.

обязательность проведения административного расследования[1].

В отдельных случаях сотрудники подразделений МВД России не всегда принимают участие в реализации некоторых стадий административного расследования. В большинстве случаев сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних осуществляют два из трех видов производств: общее производство (обычный порядок) и особое[2]. Так, например, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних единолично не принимают процессуальные решения о назначении административного наказания, в отличие от сотрудников полиции, замещающих должность, к примеру, старшего участкового уполномоченного полиции, участкового уполномоченного полиции, а также сотрудников подразделений государственной инспекции безопасности дорожного движения, которые согласно ст. 23.3 КоАП РФ уполномочены рассматривать, т.е. выносить постановления (решения) о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении в виде предупреждения или штрафа.

Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних могут выносить постановления о возбуждение дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, по административным правонарушениям, связанным с реализацией алкогольной продукции несовершеннолетнему, так как проведение расследования необходимо для проведения экспертиз.

В большинстве случаев сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних при производстве дел об административном правонарушении составляют протокол об административном правонарушении в течение двух суток с момента обнаружения факта административного правонарушения, что регламентировано ч. 1 и 2 ст. 28.5. КоАП РФ, где указано, что протокол об административном правонарушении составляется незамедлительно, либо в срок до двух суток, в случае если требуется дополнительное время для выяснения всех обстоятельств дела, либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении.

Таким образом, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних осуществляют производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с действующим законодательством РФ, но не на всех ее стадиях.

Вместе с тем, как показывает практика, сотрудники (полиции) органов внутренних дел, замещающие должность в подразделении по делам несовершеннолетних, при выявлении факта административного правонарушения предусмотренного ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, по итогам производства

---

[1] *Шевцов А. В.* Административно-юрисдикционная деятельность участковых уполномоченных полиции и сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних : научно-практ. пособие. М. : Академия управления МВД России, 2014.

[2] Административное право России : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, Н. В. Румянцева. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

дела об административном правонарушении составляют административный протокол. В соответствии с требованиями ст. 23.2 КоАП РФ уполномочены рассматривать их комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав[1]. Указанные комиссии создаются в органах местного самоуправления. В большинстве случаев лицо, привлеченное к административной ответственности (родитель, либо законный представитель) с инкриминируемым им деянием соглашается, редко его обжалует, однако на заседание комиссии не приходит.

Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних осуществляют свою деятельность в рамках приказа МВД России от 15.06.2011 № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте». Признаки специфичности данной деятельности, к примеру, мы видим в особом порядке деятельности. Например:

• несения службы (сопровождения, патрулирования, передвижения и т.д.), соблюдения территориальных (границ) делений, организации работы следственных оперативных групп (СОГ), охраны определенных объектов, взаимодействия собственниками объектов транспортной безопасности, осуществления контрольно-надзорных функций как ведомственных охран, так и иных субъектов имеющих непосредственного отношения к вопросам жизнедеятельности (производственных) в системы Минтранса России и др.;

• осуществления оперативно-разыскных мероприятий и оперативно-разыскной деятельности;

• специфичности вопросов внутреннего и внешнего планирования или обеспечения собственной безопасности, пресечения терактов на объектах транспортной инфраструктуры и др.

В деятельности сотрудников полиции подразделений МВД России присутствуют другие специфические особенности в области правоприменительной деятельности, в том числе и профилактики — это пресечение административных правонарушений и вопросы правового воспитания (развития правосознания). Эти выводы позволяют сделать проведенный анализ различных источников в данной сфере. Этот анализ проводился такими учеными, как Н. Ф. Бережкова[2], Л. М. Орехова, Ф. П. Васильев, А. С. Лятифова и др. Президент РФ обратил внимание на необходимость развития правового воспитания граждан, начиная с дошкольных образовательных организаций, которые должны учитываться и реализовываться в деятельности подразделений органов внутренних дел МВД России.

С учетом вышеизложенного можно констатировать, что как законода-

[1] См. также: Постановление Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

[2] См.: *Бережкова Н. Ф.* Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга. М. : Закон и право, 2015. (Серия «Научные издания для юристов»).

тели, так и руководители федеральных органов исполнительной власти в принимаемых нормативных правовых актах должны продолжать уделять должное внимание развитию административно-правовых отношений с участием сотрудников полиции на объектах транспортной инфраструктуры.

Необходимо уделить должное внимание правовому регламентированию таких жизненно важных терминов, как: «правовая грамотность», «правосознание», «правовое образование», что будет способствовать профилактике совершаемых правонарушений и преступлений в целом. Данная регламентация может найти свое отражение как в издании нормативных правовых актов общего характера, так и в издании, к примеру, и ведомственного приказа о порядке осуществления развития правовой грамотности и правосознания в системе (подразделениях) МВД России.

Литература

1. Административное право России : учебник для студентов и вызов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, Н. В. Румянцева. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ — ДАНА, 2015.

2. Анохина, С. Ю. Правовое положение полиции МВД России : учебник / С. Ю. Анохина [и др.] ; под ред. Ф. П. Васильева. М. : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2014.

3. Астахов, П. А. Против снижения возраста наступления уголовной ответственности в Российской Федерации / П. А. Астахов [Электронный ресурс]. — URL: http://er.ru/news/76602/

4. Бережкова, Н. Ф. Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга / Н. Ф. Бережкова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2015. (Серия «Научные издания для юристов»).

5. 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. С. 231-235.

6. Васильев, Ф. П. Разработка ведомственной концепции о развитии правовой грамотности и правосознания граждан как способ обеспечения реализации требований Президента России / Ф. П. Васильев, Л. М. Орехова, В. В. Яковлева // Закон и право. — 2014. № 10. — С. 75—79.

7. Закалюк, А. П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения / А. П. Закалюк. — М. : Юрид. лит., 1986.

8. Лятифова, Т. С. Новый порядок деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей в системе МВД России / Т. С. Лятифова // Алтайский юридический вестник. — 2013. — № 3. — С. 54—61

9. Николаев, А. Г. Правовые основы дисциплинарного принуждения, реализуемые в административно-правовых отношениях полиции / А. Г. Николаев // Труды академии управления МВД России. — 2014. — № 4 (32). — С. 10—14.

10. Помогалова, Ю. В. К вопросу о роли школьных инспекторов в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних // Административное право и процесс / Ю. В. Помогалова. — 2010. — № 4.

11. Профилактика безнадзорности, беспризорности и правонарушений среди несовершеннолетних, взаимодействие субъектов профилактики, комплексная работа управления образованием, система работы образовательного учреждения, нормативная документация / Е. П. Картушева, Т. В. Романенко. — М. : Глобус, 2009.

12. Шевцов, А. В. Административно-юрисдикционная деятельность участковых

уполномоченных полиции и сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних : научно-практ. пособие / А. В. Шевцов. — М. : Академия управления МВД России, 2014.

УДК 342.9+636.2

© Николаев Александр Геннадьевич
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры УДПОООП
Академии управления МВД России,
полковник полиции

РЕАЛИЗАЦИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ С УЧАСТИЕМ СОТРУДНИКОВ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ТРАНСПОРТЕ

Аннотация. В статье рассмотрены специфические административно-правовые отношения и один из ее факторов, обеспечивающий нормальное функционирование системы транспортной инфраструктуры, а также влияющий на соблюдение транспортной дисциплины, — обеспечения безопасности на объектах повышенной опасности, поддержание которой достигается формированием позитивного поведения и осуществлением правового воспитания сотрудников полиции МВД России на транспорте.

Ключевые слова: транспортная безопасность, транспортная дисциплина, дисциплинарное принуждение, опасность, дисциплинарная ответственность, специальная дисциплинарная ответственность, правовое воспитание, сотрудники полиции.

IMPLEMENTATION OF DISCIPLINARY COERCION IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS ARISING FROM THE PARTICIPATION OF POLICE OFFICERS OF THE RUSSIAN INTERIOR MINISTRY TRANSPORT

© Nikolaev Aleksandr
— associate professor, assistant professor WDPAOEB
Academy of management of MIA of Russia,
police Colonel

Abstract. The article describes specific administrative legal relations and one of the factors that ensure the normal functioning of the system of transport infrastructure, as well as affecting the observance of transport discipline, including security at high-risk facilities, the maintenance of which is achieved by the formation of positive behaviour and the implementation of legal education of police officers of the Ministry of internal Affairs of Russia on transport.

Keywords: transport safety, transport basis for disciplinary enforcement,

the danger, the disciplinary responsibility, the special disciplinary responsibility, legal education, police officers.

Еще в 2015 г. Президент РФ В. В. Путин указал, что «процесс формирования новой полицентричной модели мироустройства сопровождается ростом глобальной и региональной нестабильности. Обостряются противоречия, связанные с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями. Конкуренция между государствами все в большей степени охватывает ценности и модели общественного развития, человеческий, научный и технологический потенциалы. Особое значение в этом процессе приобретает лидерство в освоении ресурсов Мирового океана и Арктики. В борьбе за влияние на международной арене задействован весь спектр политических, финансово-экономических и информационных инструментов. Все активнее используется потенциал специальных служб» [1].

Одной из основных угроз государственной и общественной безопасности является деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, устрашение населения, в том числе нарушения безопасности и устойчивости функционирования транспортной инфраструктуры страны. Устойчивая деятельность данных объектов является гарантией единства экономического пространства, свободного перемещения товаров и услуг, конкуренции и свободы экономической деятельности, обеспечения целостности России и ее национальной безопасности, улучшения условий и уровня жизни населения.

Одним из факторов, обеспечивающих полноценное функционирование системы транспортной инфраструктуры, может быть соблюдение отдельной транспортной государственной дисциплины, поддержание которой достигается формированием позитивного поведения и осуществлением правового воспитания субъектов данной инфраструктуры.

В предоставленном аспекте важную роль играют сотрудники органов внутренних дел (далее — ОВД), которые на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, в том числе в зонах транспортной безопасности, осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральными законами от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ст. 12.2) и от 09.02.2007 № 16 «О транспортной безопасности» (ст. 10). В нашем случае эти нормативные правовые акты тесно взаимосвязаны между собой, о чем

[1] Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

отмечают в своих трудах в частности, Н. А. Духно и Ф. П. Васильев[1].

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О полиции» применительно к деятельности объектов транспортной инфраструктуры сотрудники полиции обязаны:

- обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах;
- выносить заключение о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности;
- осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств при наличии данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения; принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами.

В соответствии со ст. 13 Закона сотрудники полиции имеют право:

- осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях (норм КоАП РФ и законов субъектов РФ), личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств при наличии данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения; принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами;
- участвовать в проверках, проводимых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (над-

[1] Васильев Ф. П., Духно Н. А. — директор юридического института МИИТ, доктор юридических наук, профессор. *Административное регламентирование деятельности Росжелдора* // Ежекв. Жур. «Транспортное право». М. : № 3. 2009 — С. 2-7.

зора) в области транспортной безопасности.

Для реализации своего административно-правового статуса, сотрудник полиции, осуществляющий свою служебную деятельность на объектах транспортной инфраструктуры, должен руководствоваться принципами законности и соблюдения служебной дисциплины, обладать определенными юридическими познаниями, показывая при этом примеры правовой грамотности. Наряду с мерами позитивного стимулирования за добросовестное исполнение служебных обязанностей законодательством РФ определены меры негативного воздействия к нарушителям служебной дисциплины в виде дисциплинарной ответственности[1].

Дисциплинарная ответственность — это именно тот вид юридической ответственности, который по частоте применения и потенциальным возможностям традиционно доминирует не только в системе государственной и муниципальной службы РФ. Данный факт признается большинством специалистов еще с середины 1960-х гг.[2]

Дисциплинарная ответственность государственных служащих (в отличие от дисциплинарной ответственности муниципальных служащих, которая наступает в основном по нормам трудового законодательства) регулируется преимущественно специализированными нормативно-правовыми актами и носит специфический характер.

В юридической литературе отмечается, что специальная дисциплинарная ответственность отличается от общей по кругу лиц, подпадающих под действие соответствующих норм, по мерам дисциплинарного взыскания, кругу лиц и органов, наделенных дисциплинарной властью, по установленному порядку обжалования взысканий[3]. Большинством этих особенностей характеризуется и особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих, в том числе и сотрудников полиции[4].

Несомненно, рассматривая данные аспекты, можно согласиться с мнением С. Е. Чанова[5], что в государственно-гражданской службе и в службах, осуществляющих правоохранительную деятельность, нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность, представляют собой определенную рецепцию норм трудового законодательства. Но между тем, как пред-

---

[1] Данные вопросы, автором более подробно рассмотрены в статье: *Николаев А. Г.* Дисциплинарная ответственность как вид юридической ответственности //. Труды академии управления МВД России. 2014. № 2 (30). С. 87—91.

[2] *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 155; *Жерлицын Б. И.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1969. С. 14; *Старилов Ю. Н.* Служебное право. М. : БЕК, 1996. С. 420—421; *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник. М. : Статут, 1999. С. 503 и др.

[3] *Гусов К. Н., Толкунова В. Н.* Трудовое право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 340.

[4] Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации».

[5] *Чаннов С. Е.* Публичная дисциплинарная ответственность государственных служащих: проблемы построения модели // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2.

ставляется, различия между общей дисциплинарной ответственностью работников и специальной дисциплинарной ответственностью государственных служащих должны носить сущностный характер, так как, несмотря на внешнее сходство, эти виды ответственности отличаются между собой, прежде всего по своему целевому назначению и специфическими особенностями исполнения ими тех или иных государственных функций, в том числе предоставлении ими муниципальных услуг.

Наверное, не совсем верным сводить все особенности реализации дисциплинарной ответственности только к применению различного (специфического) перечня видов дисциплинарных наказаний для различных сфер служебных отношений, как это иногда делается в специальной литературе. В настоящее время большим отличием от применения общих норм трудового права и специфичностью обладает система реализации дисциплинарной ответственности, сформированная в системе ОВД.

Так согласно ст. 49 (нарушение служебной дисциплины) Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ[1] нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства РФ, дисциплинарного устава органов внутренних дел РФ, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в ОВД, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Дисциплинарный проступок сотрудников полиции «связан с нарушением служебной дисциплины и должностного поведения и не влечет за собой уголовной или административной ответственности». Поэтому возможно согласиться с мнением, что такое определение дисциплинарного проступка является наиболее оптимальным, поскольку под него подпадает любое деяние сотрудника полиции, совершенное противоправно и виновно, если оно, повторимся, не влечет уголовной или административной ответственности[2].

В то же время можно констатировать, что все выше обозначенное — это общие правила определения возникающих дисциплинарно-правовых

[1] Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М. : Ось-89, 2009. С. 178.

отношений, связанных со служебной деятельностью сотрудника полиции.

На объектах транспортной инфраструктуры указанные общие положения деятельности и поведения сотрудника полиции дополняются специфическими локальными актами, изданными как совместно с Минтрансом России, так и в отдельности МВД России, неисполнение которых может повлечь привлечение к дисциплинарной ответственности и наложение дисциплинарных наказаний.

К примеру, на объектах транспорта, в целях обеспечения правопорядка в пассажирских поездах, безопасных условий для проезда пассажиров и деятельности работников, локомотивных и поездных бригад осуществляется сопровождение пассажирских поездов нарядами полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте[1]. В случаях грубого нарушения сотрудниками наряда сопровождения требований лиц, на которых возложен контроль за работой наряда, их отстраняют от дальнейшего несения службы. Информация об этом незамедлительно направляется в линейное управление (отдел). По результатам информации непосредственным руководителем может быть назначена служебная проверка, по итогам которой сотрудник полиции будет привлечен к дисциплинарной ответственности[2].

Другим нормативным правовым актом является приказ МВД России от 08.07.2011 № 818, который предписывает сотрудникам линейных управлений, отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, линейных отделений, пунктов полиции, участвовать в осуществлении административного надзора:

- информировать в трехдневный срок территориальные органы по месту жительства (пребывания) поднадзорных лиц о привлечении их к административной ответственности за совершение административных правонарушений против порядка управления, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, на здоровье населения и общественную нравственность.
- осуществлять при обнаружении среди пассажиров лиц, находящихся под административным надзором, проверки законности их пребывания (следования) на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;
- доставлять, не нарушая расписания движения транспорта, поднадзорных лиц, допустивших нарушения установленных судом административных ограничений, в ближайший линейный отдел, отделение МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

---

[1] Приказ МВД России № 1022, Минтранса России № 487 от 27.12.2013 «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения».

[2] Приказ МВД России от 26.03.2013 № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

- принимать меры к задержанию поднадзорных лиц, уклоняющихся от административного надзора или скрывающихся от органов дознания, незамедлительно информируют о задержании территориальные органы, осуществляющие административный надзор, либо территориальные органы, на территорию которых должен был прибыть поднадзорный для проживания (пребывания).

Приказ МВД России от 01.09.2012 № 839[1], предписывает должностным лицам линейных отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, линейных отделов (отделений, пунктов) полиции в составе линейного управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте:

- оказывать помощь должностным лицам центрам временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП), сопровождающим несовершеннолетних, в приобретении проездных билетов на железнодорожный, водный и воздушный транспорт;
- содействовать временной охране несовершеннолетних в пунктах пересадки и на конечных пунктах следования;
- принимать меры к розыску на участках оперативного обслуживания территориальными органами МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте несовершеннолетних, совершивших побеги во время перевозки, доставлять их в ближайшие ЦВСНП.

В соответствии с приказом МВД России от 17.01.2006 № 19[2] сотрудники подразделений органов внутренних дел на транспорте[3] (дежурная часть, экспертно-криминалистическая, патрульно-постовая, дознания и следствия и другие специализированные подразделения):

- принимают меры по предупреждению незаконной перевозки наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, оружия, боеприпасов и взрывчатых материалов железнодорожным, воздушным и водным транспортом. Взаимодействуют по этим вопросам с сотрудниками территориальных органов МВД России на районном уровне, ФСБ России и ФТС России, с другими заинтересованными ведомствами;
- анализируют по итогам полугодия состояние сохранности перевозимых грузов. Вносят на этой основе руководству линейных отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте предложения по внедрению наиболее эффективных форм защиты материальных ценностей от хищений и других противоправных действий;
- организуют и проводят оперативно-разыскную и профилактическую

[1] Приказ МВД России от 01.09.2012 № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» (вместе с «Инструкцией по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей»).

[2] Приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений».

[3] При этом они же являются основным субъектом реализации норм Федерального закона «О транспортной безопасности».

деятельность по обеспечению сохранности имущества всех форм собственности на объектах транспорта, по выявлению лиц, занимающихся хищением грузов, с целью предупреждения с их стороны подобных преступных проявлений;

- разрабатывают и проводят совместно с другими подразделениями органов внутренних дел оперативно-профилактические мероприятия по выявлению и пресечению преступлений экономической и коррупционной направленности на предприятиях и в организациях транспорта.
- проводят не реже одного раза в полугодие анализ процессов акционирования железнодорожного, воздушного и водного транспорта, вырабатывают и вносят руководству подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции предложения по пресечению и нейтрализации криминогенных процессов в сфере экономики;
- участвуют совместно с заинтересованными ведомствами и организациями в контроле за вывозом лицензированных товаров за пределы Российской Федерации;
- обеспечивают общественный порядок при чрезвычайных ситуациях (катастрофах, авариях, крушениях и т.д.) и при проведении массовых мероприятий;
- участвуют в проведении предполетного досмотра, а также послеполетного досмотра в случае его проведения, пассажиров, багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей, лиц из числа авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты;
- проводят профилактическую работу по предупреждению преступлений несовершеннолетних, связанных с безопасностью пассажирских и грузовых перевозок, а также преступлений в отношении несовершеннолетних[1];
- проводят оперативно-разыскные и профилактические мероприятия по предупреждению преступлений террористическо-диверсионного характера и экстремистской направленности на объектах оперативного обслуживания органов внутренних дел на транспорте;
- осуществляют: контроль за сохранностью оружия и боеприпасов на объектах лицензионно-разрешительной работы, соответствием мест их хранения предъявляемым требованиям, принимают меры к устранению выявленных нарушений. Выявляют причины и условия совершения хищения оружия и боеприпасов на контролируемых объектах и принимают меры к их устранению; работу по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на железнодорожных вокзалах, станциях, в поездах пригородного, местного и дальнего сообщения, пристанях, в аэропортах, аэровокзалах, морских, речных портах и других общественных

[1] *Васильев Ф. П. и др.* Организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних : учеб. пособие. Чебоксары : Новое время, 2009.

местах на объектах транспортной инфраструктуры; осуществляют профилактические и оперативно-разыскные мероприятия, направленные на предупреждение и пресечение преступлений против личности, совершаемых в отношении граждан на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта.

При этом надо отметить, что исполнение этих и других государственных функций проходит через реализации административных регламентов и во взаимодействии с Минтрансом России, Рожелдором, Ространснадзором и ОАО «РЖД»[1].

Теоретическое осмысление проблем административно-правовых отношений с участием сотрудников полиции[2], в том числе и на объектах транспортной инфраструктуры, традиционно вызывает определенные трудности, поскольку этот институт связан со всеми (не менее сложными) институтами обеспечения транспортной и общественной безопасности. Сущность данных административно-правовых отношений должна обусловливать главные черты как материальных, так и процессуальных административно-правовых норм.

Сотрудники полиции МВД России на транспорте, наделенные определенными властными полномочиями (на определенных зонах, объектах) от лица государства вторгаются в сферу прав и свобод граждан, защиты и обеспечения безопасности, контрольно-надзорными полномочиями, а также деятельность различных субъектов транспортной инфраструктуры, и здесь важно при возникновении многообразных административных правоотношений между ними недопущение фактов нарушений законности при осуществлении правоприменительной и правопресекательной и правоограничительной деятельности. Один из способов этого и есть дисциплинарное принуждение, ориентированное на правомерное поведение, добросовестное исполнение своих должностных обязанностей, а также стимулирование правосознания и правовой грамотности субъекта правоприменения, с учетом специфики организации и деятельности транспортной системы Российской Федерации.

Литература

Васильев, Ф. П. Современные особенности регламентирования деятельности Росжелдора / Ф. П. Васильев, Н. А. Духно / Транспортное право. — 2010. — № 4.

Васильев, Ф. П. Современное толкование о правовых основах деятельности сотрудников полиции МВД России в процессе производства дел об административных правонарушениях / Ф. П. Васильев, Э. Н. Гендеев // Таврический научный обозреватель. — 2015. — № 4.

[1] *Духно Н. А.* Надзор за соблюдением законодательства в сфере обеспечения безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта //Аграрное и земельное право. 2013. № 9 (105). С. 99—104.

[2] *Николаев А. Г.* Правовые основы дисциплинарного принуждения, реализуемые в административно-правовых отношениях полиции // Труды академии управления МВД России. 2014. № 4 (32). С. 10—14.

Васильев, Ф. П. Применение специальных технически средств в процессе обеспечения транспортной безопасности / Ф. П. Васильев, А. Н. Миронов / Материала конференций. Украина. Організаційно-правові засади боротьби з правопорушеннями на транспорті», міжнародна науково-практична конференціят (2010; Одеса). Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Організаційно-правові засади боротьби з правопорушеннями на транспорті» 15 грудня 2010 р. — Одеса : ОДУВС, 2010.

Васильев, Ф. П. Административное регламентирование деятельности МВД России : учеб. пособие : в 7 ч. — Ч. 3. Исполнение государственных функций / Ф. П. Васильев. — М. : Заказ ЦОКР ДГСК МВД России, 2012.

УДК 351.75

© Агеев Александр Александрович
— кандидат политических наук, первый заместитель
председателя Комитета Государственной Думы
по конституционному законодательству и государственному
строительству, депутат Государственной Думы

© Бережкова Надежда Федоровна
— помощник прокурора Ленинского района
г. Ульяновска Ульяновской области

© Васильев Федор Петрович
— доктор юридических наук, профессор,
помощник директора Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II (МИИТ),
член Российской академии юридических наук

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. В России длительное время с момента распада СССР не разрабатывались единые нормативные правовые акты, что фактически позволяло на местах «изобретать» собственные документы, регулирующие работу народных дружин, а также внештатных сотрудников полиции. Безусловно, издание подобного документа еще не говорит, что эти вопросы будут решены и что территориальные органы МВД России успешно применят его положения на местах. Согласно Федеральному закону «Об участии граждан в охране общественного порядка» граждане при участии в поиске лиц, пропавших без вести, обязаны: оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки, навыков; не создавать препятствия своими действиями сотрудникам полиции и иных правоохранительных органов при реализации данными сотрудниками своих полномочий по поиску лиц, пропавших без вести; сообщать сотрудникам полиции и иным правоохранительным органам информацию о фактах, имеющих значение для поиска таких лиц. С учетом серьезности и специфичности данного вопроса целесообразна разработка отдельного ведомственного акта, раскрывающего права и обязанности членов народных дружин в целях обеспечении их безопасности.

Ключевые слова: безопасность, дружинник, закон, запрет, ограничение, полиция, правоохранительный орган, правосознание, правовая грамотность, регистрация.

© Ageev Alexander
— candidate of political Sciences,
first Deputy Chairman of the State Duma
Committee on constitutional legislation
and statebuilding, State Duma Deputy

© Berezhkova Nadezhda
— the assistant Prosecutor of Leninsky
district of Ulyanovsk Ulyanovsk oblast

© Vasilyev Feodor
— doctor of legal sciences, professor,
assistant director of the Law Institute of MIIT,
member of the Russian Academy of legal Sciences

THE PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER AND SECURITY

Abstract. In Russia a long time since the collapse of the USSR has not developed a unified normative legal acts that were actually allowed on the field to «invent» their own documents governing the work of the national teams, as well as freelance police. Certainly, the publication of such a document does not mean that these issues will be resolved and that the territorial bodies of the MIA of Russia successfully used its position on the ground. According to the Federal law «About participation of citizens in public order protection» with the participation of citizens in the search for missing persons, are obliged to: provide first aid to citizens in case of accidents, traumas, poisonings and other conditions and the diseases menacing to their life and health, with appropriate training, skills; they do not obstruct the police and other law enforcement agencies when implementing these officers of their authority to search for missing persons; inform the police and other law enforcement authorities information about the facts, of importance for the search of such persons. given the gravity and specificity of this question practical to develop separate departmental act, disclosing the rights and obligations of members of the national teams in order to ensure their safety.

Keywords: security, guard, law, prohibition, limitation, police, law enforcement, justice, legal literacy, registration.

Издание Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее — Закон) способствовало разрешению проблемных аспектов в указанной области. Закон установил принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка (далее — ООП), в поиске лиц, пропавших без вести, раскрыл особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является участие в ООП, порядок осуществления деятельности народных дружин, а также их правовой статус[1]. В условиях повышенной опасности (угрозы террористических актов) как на объектах транспортной инфраструктуры, так и в других общественных местах, роль указанных формований в области обеспечения той или иной безопасности весьма значима.

С учетом актуальности вопросов организации деятельности народных дружин и внештатных сотрудников эти термины (определения), которые сформулированы в Законе, следует учитывать не только в процессе нормотворческой или правоприменительной деятельности, но и научно-образовательной сфере.

Правовую основу участия граждан в ООП составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы, указанный выше Закон, а также подзаконные акты, законы субъектов РФ, муниципальные документы. Участие граждан в ООП осуществляется в соответствии с принципами: добровольности; законности; приоритетности защиты прав и свобод человека и гражданина; права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом; взаимодействия с полицией, иными правоохранительными органами, органами государственной власти и муниципального самоуправления; недопустимости подмены полномочий полиции, иных правоохранительных органов.

Участие граждан[2] в мероприятиях по ООП, заведомо предполагающих угрозу их жизни и здоровью, не допускается, и лица, участвующие в ООП, не вправе выдавать себя за сотрудников полиции или иных правоохранительных органов, а также осуществлять деятельность, отнесенную законодательством к исключительной компетенции этих органов. Указанные органы в целях обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в соответствии с полномочиями, установленными Законом, оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в ООП. При этом органы муниципального самоуправления в соответствии с полномочиями, установленными указанным выше Законом, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного

[1] См. приказ МВД России от 18.08.2014 № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи».

[2] См. приказ Минобрнауки России от 03.09. 2015 № 971 «Об утверждении Порядка создания и деятельности добровольных дружин юных пожарных».

самоуправления в Российской Федерации», оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в ООП, создают условия для деятельности народных дружин. Указанные органы в целях содействия гражданам, участвующим в поиске лиц, пропавших без вести, размещают на своих официальных сайтах в сети «Интернет», а также в средствах массовой информации, в том числе на общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах, общедоступную информацию о лицах, пропавших без вести, месте их предполагаемого поиска, контактную информацию координаторов мероприятий по поиску лиц, пропавших без вести, иную общедоступную информацию, необходимую для эффективного поиска лиц, пропавших без вести.

В целях обеспечения единой правоприменительной дисциплины народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности подлежат включению в региональный реестр, который ведет территориальный орган МВД России по месту создания народной дружины. Внесение данных в региональный реестр[1] осуществляется при представлении следующих документов: устав организации; заявление о внесении в региональный реестр, подписанное уполномоченным лицом, где указывается дата включения в региональный реестр; сведения о командире народной дружины или об учредителях общественных объединений правоохранительной направленности; место их создания; территория, на которой указанные организации участвует в ООП; основание и дата прекращения деятельности народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности.

Безусловно, в данном случае центральное место занимает *формы участия граждан в ООП.* Так, в целях содействия полиции и иным правоохранительным органам они вправе: информировать сотрудников полиции и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участвовать в мероприятиях по ООП по приглашению сотрудников полиции и иных правоохранительных органов; ООП при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов; работать в координационных, консультативных, экспертных и совещательных органах (советах, комиссиях) по вопросам ООП, создаваемых правоохранительными органами, по их приглашению. Они вправе оказывать иное содействие сотрудникам полиции и иным правоохранительным органам. Что касается участия граждан в поиске лиц, пропавших без вести, то этот вопрос требует принятия МВД России дополнительного нормативного правового акта. Это может быть инструкция или рекомендация о порядке осуществления такого поиска дружинниками и внештатными полицейскими. Но в настоящее время Закон говорит лишь о том, что граждане, достигшие возраста 18 лет, впра-

[1] См. приказ МВД России от 21.07.2014 № 599 «О Порядке формирования и ведении регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности».

ве принимать участие в поиске лиц, пропавших без вести.

Решение вопросов формирования организованных групп, определения маршрута и места предполагаемого поиска, иных вопросов осуществляется гражданами, участвующими в поиске таких лиц, самостоятельно с учетом рекомендаций, полученных от сотрудников полиции, иных правоохранительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления. При участии в поиске лиц, пропавших без вести[1], граждане имеют право: осуществлять иные права, предусмотренные Законом; получать от сотрудников полиции, иных правоохранительных органов (скажем, ФСНК, ФСИН России, военной полиции) общедоступную информацию о данных лицах, месте их предполагаемого поиска, иную общедоступную информацию, необходимую для эффективного поиска этих лиц; оказывать помощь полиции и иным правоохранительным органам в мероприятиях по их поиску.В Законе также раскрыты положения о *внештатном сотрудничестве с полицией*. Так, привлечение граждан в качестве внештатных сотрудников полиции (далее — ВСП) к участию в ООП, а также по другим направлениям деятельности полиции осуществляется в порядке, установленном МВД России. Но ими не могут быть граждане: имеющие неснятую или непогашенную судимость; в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности; в отношении которых осуществляется уголовное преследование; которые не могут осуществлять функции ВСП по состоянию здоровья; ранее осужденные за умышленные преступления; включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму; страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом; имеющие гражданство (подданство) иностранного государства; признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу; подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню привлечения к внештатному сотрудничеству с полицией, в судебном порядке административному наказанию за совершенные административные правонарушения.

Указанные граждане могут быть исключены из числа внештатных сотрудников в следующих случаях: на основании личного его заявления; при наступлении указанных выше обстоятельств; в связи с неоднократным невыполнением предъявляемых к ним требований или фактическим самоустранением ВСП от выполнения возложенных на него обязанностей; прекращением гражданства России; и в иных случаях, предусмотренных Законом. А при участии в ООП они имеют право: знакомиться с документами, определяющими правовое положение ВСП, а также получать инфор-

[1] По данным проблемам см. *Бережкова Н. Ф.* Российские правовые проблемы поиска без вести пропавших // Крымский научный вестник. 2015. № 4. С. 126—139. URL: http: // krvestnik.ru/pub/2015/09/BerezhkovanF1.pdf

мацию, необходимую для участия в ООП; принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции; требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния; оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом от 07.02.2011 № 3 «О полиции» обязанностей в сфере ООП; осуществлять иные права, предусмотренные Федеральным законом от 02.04.2014 № 44-ФЗ.

Вместе с тем при участии в ООП граждане обязаны: соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций; выполнять распоряжения уполномоченных сотрудников полиции, отданные и не противоречащие закону; знать и соблюдать требования законодательных и иных нормативных актов в сфере ООП; оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки, навыков; иметь при себе и предъявлять гражданам, к которым обращено требование о прекращении противоправного деяния, удостоверение, образец и порядок выдачи которого устанавливаются МВД России. При этом они вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности.

Финансовое обеспечение расходов, связанных с деятельностью ВСП, и материально-техническое обеспечение их деятельности осуществляются за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на содержание органов внутренних дел. Юридическую значимость имеет и участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. Так, лица, достигшие возраста 18 лет, вправе участвовать в их деятельности, создаваемых ими по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица. Они могут участвовать в ООП по месту их создания только после внесения в региональный реестр сведений.

Основными направлениями деятельности ВСП являются: распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в участие в предупреждении и пресечении правонарушений; общественных местах; содействие сотрудникам полиции и иных правоохранительных органов.

Согласно Федеральному закону от 19.05.1995 № 82 «Об общественных объединениях» с учетом положений Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ не могут быть учредителями или участниками данного общественного объединения граждане: имеющие неснятую или непогашенную судимость; включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму; страдающие психическими расстройства-

ми, больные наркоманией или алкоголизмом; признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу; в отношении которых осуществляется уголовное преследование; ранее осужденные за умышленные преступления.

При участии в ООП данные объединения имеют право в пределах территории, на которой они созданы: информировать органы внутренних дел и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; оказывать содействие правоохранительным органам при их обращении в мероприятиях по ООП; осуществлять иные права, предусмотренные законами.

Народные дружины создаются по инициативе граждан, изъявивших желание участвовать в ООП, в форме общественной организации с уведомлением орган муниципального самоуправления соответствующего муниципального образования, территориального органа внутренних дел[1]. Границы территории, на которой может быть создана народная дружина, устанавливаются представительным органом соответствующего муниципального образования. При этом на одной территории, как правило, может быть создана только одна народная дружина.

В целях взаимодействия и координации деятельности народных дружин с органами государственной власти могут создаваться координирующие органы (штабы), порядок создания и деятельности которых определяется законами субъектов РФ (к примеру, зоны обслуживания объектов транспортной инфраструктуры (пристани, вокзалов и т.д.)).

Руководство деятельностью народных дружин осуществляют их командиры, избранные членами дружин по согласованию с органами муниципального самоуправления.

При участии в ООП граждане могут применять физическую силу для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законом[2]. Перед применением физической силы представитель народной дружины обязан сообщить лицу, в отношении которого предполагается ее применение, что он является народным дружинником, предупредить о своем намерении и предоставить данному лицу возможность для прекращения противоправных действий. Он имеет право не предупреждать о своем намерении применить физическую силу, если промедление в ее применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан либо может повлечь иные тяжкие последствия. При применении физической силы он действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых

[1] См. приказ ФСБ России от 17.11.2010 № 566 «Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации».

[2] В настоящее время законодательно не регламентированы вопросы применения гражданами, осуществляющими ООП, собак, оружия (электрошокеры, кортики, газовое оружие).

применяется физическая сила, характера и силы оказываемого ими сопротивления. Он обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, первую помощь, а также в случае необходимости принять меры по обеспечению оказания ему медпомощи в возможно короткий срок. О применении физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина, он обязан незамедлительно уведомить командира народной дружины, который не позднее трех часов с момента ее применения информирует об этом соответствующий территориальный орган внутренних дел.

При участии граждан в ООП запрещается применять физическую силу для пресечения правонарушений в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, детей, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения.

Деятельность по ООП осуществляется также в соответствии с Федеральным законом от 05.12.2005 № 154 «О государственной службе российского казачества». Назначение командиров народных дружин из числа членов казачьих обществ осуществляется атаманами окружных казачьих обществ по согласованию с органом муниципального самоуправления соответствующего муниципального образования, территориальным органом МВД России. Народные дружинники из числа членов казачьих обществ выполняют обязанности по ООП в форменной одежде, установленной для членов соответствующего казачьего общества, с использованием символики дружины. Планы же работы дружинников из числа членов казачьих обществ, место и время проведения мероприятий по ООП, количество привлекаемых к участию в ООП лиц из числа членов казачьих обществ согласовываются с атаманами окружных казачьих обществ. В качестве дополнительных источников финансирования народных дружин могут использоваться средства казачьих обществ.

Надзор за исполнением народными дружинами законов осуществляет прокуратура РФ в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». В случае приобретения народными дружинами прав юридических лиц контроль за соответствием их деятельности уставным целям осуществляется органом, принимающим решение о государственной регистрации общественных объединений.

Правовая и социальная защита деятельности народных дружин и внештатных сотрудников полиции имеет социально значимую роль в условиях рыночной системы. Такая деятельность находится под защитой государства. Органы государственной власти за счет средств соответствующих бюджетов могут осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружин (к примеру, оплата проездных билетов на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси) в пределах территории муниципального образования, предоставление ежегодного дополнительного отпуска без со-

хранения заработной платы продолжительностью до 10 календарных дней). Также им может выплачиваться вознаграждение за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших. Органы государственной власти субъектов РФ могут осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых сотрудниками полиции или иных правоохранительных органов мероприятиях по ООП, устанавливать дополнительные льготы и компенсации для них, гарантии правовой и социальной защиты членов семей дружинников, а также использовать иные формы их материальной заинтересованности и социальной защиты, не противоречащие закону. Порядок предоставления органами государственной власти субъектов РФ народным дружинникам льгот и компенсаций устанавливается законами субъектов РФ[1].

Понятно, что участие граждан в ООП оценивается руководителями территориальных органов МВД России, однако не всегда такие оценки эффективны. К примеру, каким образом можно было оценить работу народных дружин в Приволжском регионе, где сотрудник ФСИН России не в рабочее время задерживает преступника в 22 часа ночи в парке, рискуя собственной жизнью, а поощрило его ФСИН России ведомственной наградой, а не МВД России? Как объяснить молчаливый подход к этому представителей органов внутренних дел? И можем ли мы говорить в этом случае о сближении граждан и полиции?

Другой пример, в январе 2016 г. ученик 9-го класса школы г. Барнаула, рискуя своей жизнью, будучи свидетелем преступления, проследил преступника и сообщил по сотовому телефону о случившимся в полицию, в результате ценности были возвращены потерпевшей. В итоге — благодарность от руководства УВД, а можно было наградить медалью — ведомственной наградой (или данного УВД), предоставить преимущественное право поступления в вуз МВД России или вручить благодарственное письмо Президента РФ. Имеется в виду, что подходить к таким вопросам нужно шире.

С учетом наличия специфических особенностей (приграничных зон, АЗТО, объектов повышенной опасности — железная дорога, аэропорты, пристани, крупные доки и сортировочные узлы), в случае формирования (создания) народных дружин совместно с территориальными (и иными правоохранительными) органами внутренних дел (полиции) следует разрабатывать совместные приказы, методические рекомендации, учитывающие работу народных дружин. К примеру, деятельность народных дружин не учитывается в приказе Росжелдора от 25.12.2015 № 598 «Об открытии железнодорожных станций Московской железной дороги — филиала ОАО “РЖД”«.

По мнению авторов, необходимо разработать требования к содержа-

[1] См., например: Положение об условиях и порядке поощрения народных дружинников, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования «Город Калуга».

нию программ подготовки народных дружинников в целях изучения правил безопасного обращения с оружием и приобретения навыков безопасного обращения с газовым оружием.

Также следует разработать этические нормы для членов народных дружин; дать соответствующие рекомендации руководителям территориальных органов внутренних дел, участвующих в организации и обеспечении ООП, в соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденными распоряжением Президента РФ от 28.04.2011 № Пр-1168.

Литература

1. Авдеев, Д. А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — Тюмень, 2004.

2. Бережкова, Н. Ф. Современные требования к сотрудникам полиции, обеспечивающих безопасность / Н. Ф. Бережкова // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей межвузовской научно-практической конференции (Москва, 29 мая 2012 г.). — М. : Академия управления МВД России, 2013.

3. Васильев, Ф. П. Применение специальных технических средств правоохранительными органами в обеспечении общественной безопасности / Ф. П. Васильев // Актуальные проблемы безопасности и правопорядка в условиях современной России: Межрегиональная научно-практическая конференция. Чебоксары, 2007.

4. Васильев, Ф. П. Роль следственных подразделений районного территориального органа МВД России в организации охраны общественного порядка / Ф. П. Васильев // Российский следователь. — 2011. — № 21.

5. Манцуров, А. Ю. История возникновения, становления и развития правоохранительных институтов, входящих в систему обеспечения внутренней безопасности Китайской Народной Республики / А. Ю. Манцуров // Российский следователь. — 2009. — № 9.

6. Соколов, И. В. Добровольные народные дружины по охране общественного порядка / И. В. Соколов, С. С. Стрельников. — М. : Юрид. лит., 2006.

7. Терентьев, С. А. Правовые и организационные основы участия граждан в охране общественного порядка / С. А. Терентьев : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2009.

Проблемы транспортного права

УДК 347.463

© Корякин Виктор Михайлович
— доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой гражданского права
и гражданского процесса
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
(Korjakinmiit@rambler.ru)

ФУНКЦИИ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА КАК КОМПЛЕКСНОЙ ОТРАСЛИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические аспекты функций транспортного права как комплексной отрасли права. Обосновывается классификация функций, которые выполняет транспортное право как регулятор общественных отношений в сфере функционирования транспортного комплекса страны, выделяются социально-политические и специально-юридические функции, а также показано соотношение функций транспортного права с целями и задачами транспортного права.

Ключевые слова: транспортное право; функции транспортного права; социально-политические функции транспортного права; регулятивная функция транспортного права; охранительная функция транспортного права.

© Koryakin Victor M.
— doctor of legal sciences, associate professor,
head of Department of civil law and civil process
Moscow state University communications
(Korjakinmiit@rambler.ru)

FUNCTIONS OF TRANSPORT LAW AS A COMPLEX BRANCH OF THE NATIONAL LEGAL SYSTEM

Abstract. The article considers theoretical aspects of the functions of the transport law as a complex branch of law. Detailed classification of the functions of the transport law as a regulator of social relations in the sphere of functioning of transport complex of the country, highlighted the socio-political and especially legal functions and the correlation functions of transport law with the purposes and goals of the transport rights

Keywords: transport law; functions transport law; socio-political functions of transport law; the regulatory function of the transport law; protective function of the transport law

Транспортное право является неотъемлемой частью правовой системы государства, которая через свои нормы регулирует общественные отношения в сфере функционирования транспортного комплекса страны[1]. Одним из важнейших показателей, характеризующих сущность и предназначение права в целом и составляющих его отраслей, включая транспортное право, являются его функции. Заметим, что вопрос о функциях транспортного права в научной литературе исследован явно недостаточно. Так, ни в одном из доступных нам учебников и учебных пособий по транспортному праву нам не удалось обнаружить разделов, посвященных данной правовой категории. Попытаемся восполнить данный пробел.

Советский энциклопедический словарь определяет понятие «функция» (от лат. *funktio* — исполнение, осуществление) как деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений; роль, которую играет определенный социальный институт или процесс по отношению к целому[2]. Схожим образом определяют данное понятие другие словари: как «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений»[3]; как деятельность, роль объекта в рамках некоторой системы, которой он принадлежит; вид связи между объектами, когда изменение одного объекта вызывает изменение другого, при этом второй объект также называется функцией первого[4]; как «явление, зависящее от другого и изменяющееся по мере изменения этого другого явления»[5].

Функции права есть наиболее существенные направления и стороны его воздействия на общественные отношения, в которых раскрываются природа и социальное назначение права. В научной литературе правовая функция рассматривается как некоторый результат воздействия правовой категории на соответствующие участки социальной деятельности, обусловленный спецификой этой категории, способами такого воздействия[6]. С. С. Алексеев под функциями права понимает, прежде всего, направления правового воздействия на общественные отношения. «Активная роль права, — пишет он, — выражается в его функциях, т.е. направлениях правового воздействия, выражающих роль права в организации (упорядочении)

[1] *Корякин В. М.* К вопросу об институционализации транспортного права в качестве комплексной отрасли отечественной правовой системы // Транспортное право. 2015. № 2. С. 10—13.

[2] Советский энциклопедический словарь. 4-е изд. М. : Сов. энциклопедия, 1984. С. 1441.

[3] Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М. : Политиздат, 1986. С. 526.

[4] Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. Минск, 1998. С. 783.

[5] *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М. : Русский язык, 1987. С. 746.

[6] *Коломенская Е. В.* Функциональный подход к исследованию договора // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 120.

общественных отношений»[1].

По мнению Т. Н. Радько, функция права в ее классическом понимании представляет собой единство двух моментов: а) роли (назначения) права в обществе; б) основных направлений его воздействия на общественные отношения[2]. Указанный автор утверждает, что функция права — это обусловливаемое социальным назначением права основное направление его воздействия на общественные отношения — направление, в котором выражена классовая сущность, служебная роль, цели и задачи права[3].

Так как право неразрывно связано с государством, то его функции во многом совпадают с функциями государственной власти. Все основные направления деятельности государства осуществляются в правовых формах, на основе законодательных актов, которые определяют характер и содержание этой деятельности. В связи с этим, как обоснованно полагает В. Н. Хропанюк, с одной стороны, можно выделить экономическую, социальную, экологическую и другие функции права, что соответствует идентичным функциям государства; с другой стороны, по субъектам государственной власти можно различать законодательную, исполнительную и судебную функции права[4].

Представляется заслуживающим внимания высказанное в правовых исследованиях мнение о том, что господствующее в современной науке представление о функциях права как единстве двух моментов — роли (назначении) права в обществе и основных направлений его воздействия на общественные отношения, страдает неполнотой, поскольку не основано на философском понимании категории «функция». В нем не учтено понятие функции как зависимости, связи, отношении явлений[5]. Исходя из этого, под функцией транспортного права следует понимать, по нашему мнению, внутренне присущее транспортному праву явление, определяемое ролью (назначением) транспортного права в государстве и обществе, представляющее собой основное (главное) направление его воздействия на транспортную сферу и выражающее связь транспортного права с иными явлениями социальной действительности.

В правоведении выделяют следующие свойства (или признаки) функций права[6]:

— содержание и перечень функций предопределяются сущностью права и его социальным назначением в обществе;

---

[1] *Алексеев С. С.* Общая теория права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. С. 131.

[2] *Радько Т. Н.* Функции социалистического общенародного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1967. С. 6.

[3] *Радько Т. Н.* Методологические вопросы познания функций права. Волгоград, 1974. С. 13.

[4] *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова. 4-е изд., испр. М. : Омега-Л, 2010. С. 211.

[5] *Абрамов А. И.* Проблемы реализации регулятивной функции права : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2005. С. 6.

[6] URL: http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/funkcii-prava.html.

— функции права отличаются относительным постоянством и устойчивостью. Они обеспечивают такие направления и такое содержание регулятивного воздействия, без которых общество не может обойтись или заменить иными регуляторами;

— содержание выполняемых функций отличается высокой динамичностью, способностью реагировать на изменения основных задач и целей, стоящих перед данной политико-правовой системой в определенный исторический период, адекватным перераспределением средств и способов юридического воздействия;

— функции права носят комплексный, системный характер. Они конкретизируются в функциях иных юридических явлений и процессов.

С содержательной точки зрения С. С. Алексеев различает социально-политические и специально-юридические функции права, оговариваясь при этом, что обе группы функций — не некие особые, независимые друг от друга направления правового воззрения. Это лишь разные аспекты единого правового опосредования общественных отношений, связанные с широтой угла зрения, с различными сторонами права. Причем, в конечном итоге, социально-политическое воздействие проявляется в правовой действительности именно через специально-юридические функции[1].

Развивая данную идею, А. И. Абрамов представляет соотношение собственно юридических и социальных функций следующим образом. С одной стороны, содержание регулятивной и охранительной функций права, взятых в отдельности, гораздо шире содержания любой из социальных функций, поскольку они проявляются во всех без исключения сферах социальной действительности, подвергающихся правовому воздействию. С другой стороны, содержание каждой из социальных функций права шире содержания какой-либо отдельно взятой собственно юридической функции, например, регулятивной, так как, помимо нее, каждая социальная функция права включает в себя и другую собственно юридическую функцию — охранительную[2].

Экстраполируя изложенные выше методологические подходы на транспортное право, можно утверждать:

а) *социально-политические функции* транспортного права — это направления правового воздействия на транспортную сферу, выражающие социально-политическое содержание транспортного права. Транспортное право в данном случае рассматривается в единстве с государством; соответственно их функции — государства и транспортного права — в целом совпадают. С данной точки зрения можно выделить политическую, экономическую, воспитательную, коммуникативную, информативную и некоторые другие функции транспортного права;

б) *специально-юридические функции* транспортного права — это на-

[1] *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 131.
[2] *Абрамов А. И.* Указ. соч. С. 7.

правления правового воздействия на транспортную сферу, которые охватываются только рамками самого транспортного права, выражают юридическое значение транспортного права для транспортных отношений и проявляются в специально-юридическом его содержании. С данной точки зрения можно выделить регулятивную и охранительную функции транспортного права.

Схематично систему функций транспортного права можно представить следующим образом (см. рис.).

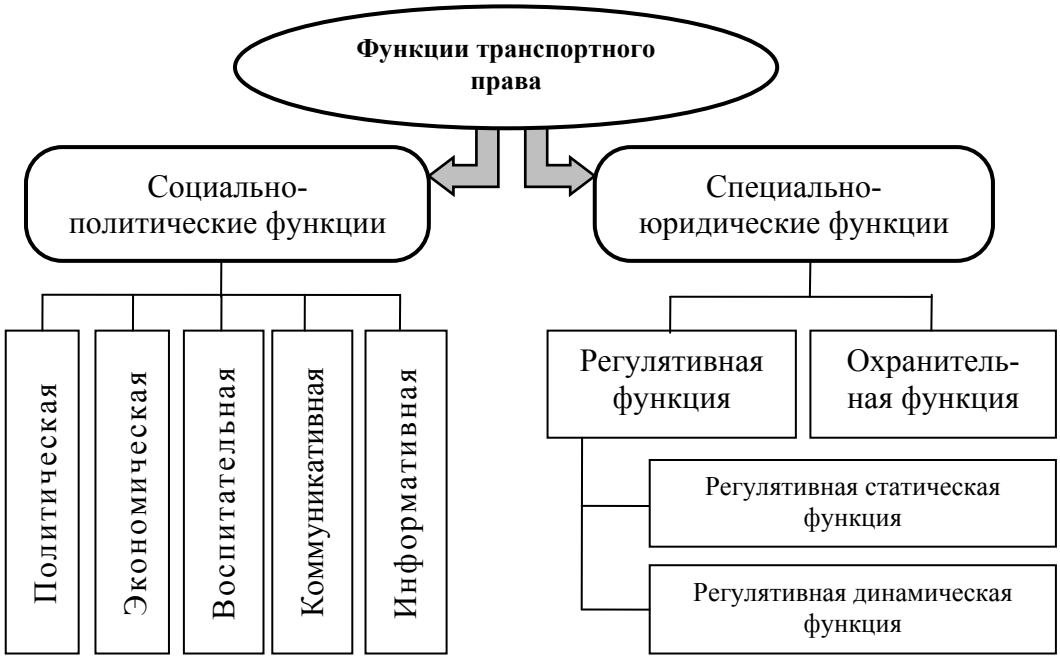

Рис. **Система функций транспортного права**

С точки зрения структурно-системного подхода в юридической науке выделяют четыре группы функций, которые в совокупности образуют систему функций права:

1) общеправовые функции;
2) отраслевые функции права;
3) функции правовых институтов;
4) функции норм права.

В связи с этим можно полагать, что транспортно-правовые функции можно рассматривать как отраслевые функции, специфические для отрасли транспортного права. Если исходить из того, что функции — это предназначение и направление правового воздействия, то функции транспортного права представляют собой специфическую форму реализации общеправовых функций — регулятивной и охранительной — в сфере транспортной деятельности.

Выявление функций транспортного права можно осуществить с помощью двуединого критерия, включающего в себя две стороны воздействия права на общественные отношения: его характер и цель.

Говоря о первой стороне данного критерия, т.е. характере воздействия транспортного права на общественные отношения, следует четко разграничивать органически взаимосвязанные, но не полностью совпадающие между собой понятия «воздействие права» и «правовое регулирование».

Первое понятие — воздействие права — шире по объему и включает в себя, во-первых, правовое регулирование как воздействие транспортного права на отношения между людьми специальными нормативными, специфическими юридическими средствами (правовые нормы, источники права, правоспособность, дееспособность, правосубъектность, акты применения права, юридические факты, субъективные права и обязанности сторон, юридическая ответственность и т.п.); во-вторых, общесоциальное, духовное, культурное, воспитательное и т.п. воздействие, свойственное морали, науке, искусству и всякому иному надстроечному явлению, в том числе и праву (правосознание, правовая культура, правовое воспитание и т.д.). Правовое регулирование, следовательно, представляет собой основную, важнейшую часть правового воздействия на общественные отношения[1].

Что касается второго критерия — цель правового регулирования, то здесь, как представляется, весьма важным для познания сущности и предназначения функций права является обоснованное в научных исследованиях разграничение понятий «цель», «задачи» и «функции» права[2].

Применительно к транспортному праву соотношение указанных понятий выглядит следующим образом:

а) *цель* представляет собой желаемый результат действия транспортного права (такой целью является упорядочение транспортных отношений, обеспечение функционирования всех составных элементов транспортной системы страны в строгом соответствии с предписаниями правовых норм);

б) *задачи* транспортного права — это условия достижения цели, конкретные вопросы, проблемы, которые необходимо разрешить; это своего рода ступеньки продвижения к цели;

в) *функции* транспортного права — это средства достижения цели правового регулирования в транспортной сфере.

Цель, задачи и функции транспортного права, находясь в тесной взаимосвязи, выступают звеньями единой цепи в механизме реализации правовых норм. Зависимость функций транспортного права от его задач проявляется, во-первых, в том, что задачи нередко непосредственно обусловливают само существование функций; во-вторых, определяют их содержание и, в-третьих, самым существенным образом влияют на формы и методы их реализации, предопределяют конкретные направления правового

[1] *Байтин М. И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М. : ООО ИД «Право и государство», 2005. С. 168.

[2] *Пискунова О. В.* Функции норм российского права : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 5.

воздействия на общественные отношения в сфере транспортной деятельности.

Основное различие задач и функций транспортного права заключается в том, что задачи представляют собой некие внешние по отношению к транспортному праву явления и выступают ориентирами правового регулирования, определяют направления воздействия транспортного права на общественные отношения. Функции же — это то, что внутренне присуще транспортному праву, это его внутренняя движущая сила; они как бы «растворены» в транспортном праве и при необходимости в любой момент готовы к своей реализации, в частности, к тому, чтобы разрешить стоящие перед транспортным правом задачи. Словом, функции транспортного права — это «внутренний потенциал права, его энергия. Это то, что делает право живым, приводит его в действие, заставляет работать»[1].

Специфика регулятивной роли транспортного права связана с предоставительно-обязывающим характером большинства составляющих его норм — правил поведения. Суть его состоит в том, что эти непосредственно регулятивные нормы, нормы прямого регулирования, устанавливают (при наличии соответствующих условий) вид и меру охраняемых и гарантированных государством возможного и должного поведения участников транспортных отношений, их взаимные субъективные права и юридические обязанности. Тем самым фактическим, жизненным отношениям, регулируемым правом, придается характер правовых отношений, т.е. общественных отношений, участники которых (субъекты) являются носителями прав и обязанностей, предусмотренных в нормах права[2].

Таким образом, по характеру воздействия на общественные отношения в сфере транспортной деятельности у транспортного права выступает на передний план главная, определяющая смысл его существования как особой нормативной системы функция правового регулирования, кратко именуемая регулятивной. Регулятивная функция права определяется в теории права как направление правового воздействия, нацеленное на то, чтобы обеспечить надлежащую нормальную организацию господствующих общественных отношений, их статику и динамику, их функционирование в соответствии с требованиями объективных законов общественного развития[3].

Весьма продуктивной для понимания сущности и предназначения функций права является последовательно отстаиваемая С. С. Алексеевым идея о разделении регулятивной функции права на две составляющие (см. рис.)[4]:

— *регулятивную статистическую* функцию, выражающуюся в воздействии права на общественные отношения путем их закрепления в тех или

[1] *Абрамов А. И.* Понятие функции права // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 74.
[2] *Байтин М. И.* Указ. соч. С. 75.
[3] *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 132.
[4] Там же. С. 132—133.

иных правовых институтах. В этом состоит одна из коренных задач (назначений) правового регулирования. Право, прежде всего, юридически обозначает, возводит в разряд «неприкосновенных» господствующие общественные отношения;

— *регулятивную динамическую* функцию, которая выражается в воздействии права на общественные отношения путем оформления их движения (динамики).

Обе эти разновидности регулятивной функции права находят свое отражение и в функциях транспортного права:

1) регулятивная статическая функция транспортного права направлена на закрепление в соответствующих нормах и правовых институтах того, что реально достигнуто и составляет экономический, политический, социально-культурный фундамент транспортной сферы и ее последующего развития. Реализуя данную функцию, транспортное право закрепляет то, что реально достигнуто и составляет фундамент транспортной деятельности, а именно: структуру государственных органов управления транспортной отраслью, статус транспортных организаций, права и обязанности участников транспортных отношений и др.;

2) регулятивная динамическая функция транспортного права направлена на реализацию планов развития и модернизации транспортной отрасли, обеспечение процесса достижения намеченных задач в данной сфере, правовое обеспечение выполнения задач, возложенных на различные виды транспорта. Эта функция направлена на формирование и установление компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в сфере транспорта, функций федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере транспортной деятельности, обеспечение согласованных действий всех элементов перевозочного процесса, установление правил перевозки и т.д.

Используя методологические подходы, выработанные общей теорией права[1], механизм действия (реализации) регулятивной функции транспортного права можно представить в виде следующей системы последовательных элементов:

а) закрепление в правовых нормах меры возможного и должного поведения людей и организаций (правил поведения) в транспортной сфере (формирование транспортного права);

б) норма транспортного права как результат и форма выражения соответствующего правила поведения;

в) правосознание человека — участника транспортных отношений;

г) транспортные правоотношения;

д) состояние упорядоченности, внутренней согласованности жизнедеятельности и функционирования транспортной сферы (правопорядок) как окончательный результат действия регулятивной функции транс-

[1] *Абрамов А. И.* Проблемы реализации регулятивной функции права. С. 7—8.

портного права.

Поскольку указанные элементы механизма реализации регулятивной функции транспортного права образуют определенную последовательность, т.е. каждый последующий элемент данного механизма обусловлен наличием предыдущего, их можно именовать стадиями реализации регулятивной функции транспортного права.

Таким образом, существуют две формы реализации регулятивной функции транспортного права: субъективная (правосознание людей) и объективная (транспортные правоотношения, правопорядок, иные явления объективной реальности в транспортной сфере). При этом транспортное правоотношение является основной формой объективной реализации регулятивной функции транспортного права. Именно в транспортных правоотношениях с наибольшей силой и очевидностью проявляется регулятивное начало транспортного права, его социальное назначение как регулятора транспортных отношений, общественного бытия транспортной сферы.

Наряду с регулятивной транспортное право выполняет вторую не менее важную функцию — охранительную. Из самого ее названия следует ее предназначение — охрана с использованием правовых средств сложившейся системы транспортных правоотношений.

В общей теории права сложились различные подходы к определению охранительной функции права:

— С. С. Алексеев под охранительной функцией права предлагает считать направление правового воздействия, нацеленное на охрану господствующих общественных отношений, их неприкосновенность и сообразно этому на вытеснение отношений, чуждых данному общественному строю[1];

— И. А. Курцев определяет охранительную функцию как «такое относительно обособленное прогрессивное воздействие однородного юридического воздействия на сознание, волю и поведение людей, которое нацелено на поддержание в нормальном состоянии общественных отношений, правового статуса граждан, коллективов и организаций»[2];

— по мнению О. С. Лапшиной охранительная функция права — это обусловленное его социальным назначением правовое воздействие, направленное на охрану наиболее важных экономических, политических, культурных, духовных, личных и других отношений, а также вытеснение явлений, чуждых данному обществу[3];

— О. Г. Цирикашвили трактует охранительную функцию права как обусловленное социальным назначением направление правового воздействия, нацеленное на охрану общезначимых, наиболее важных экономиче-

---

[1] *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 132.

[2] *Курцев И. А.* Проблемы реализации охранительной функции права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 7.

[3] *Лапшина О. С.* Охранительная функция права в системе функций права и государства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2011. С. 7—8.

ских, политических, культурных, духовных, личных и иных отношений, путем установления запретов, санкций за правонарушения, привлечения виновных к юридической ответственности, вытеснения негативных явлений, чуждых нашему обществу[1].

Обобщая изложенные трактовки, можно утверждать, что охранительная функция транспортного права направлена на обеспечение нормального осуществления регулятивной функции, охрану от нарушения норм транспортного права в целом. Соответственно ее содержанием охватываются предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений в транспортной сфере, защита и восстановление нарушенных прав пользователей транспортными услугами и транспортных организаций. Тем самым данная функция нацелена на вытеснение и ликвидацию отживших, не соответствующих новым условиям, вступающих в противоречие с законом отношений. Важно отметить, что охранительная функция, даже если она при регулировании тех или иных отношений не проявляет себя наглядно, все равно оказывает на них превентивное воздействие, поскольку «как бы незримо присутствует при осуществлении практически любой иной функции, олицетворяя собой специфический признак права, заключающийся в его охране от нарушений возможностью государственного принуждения»[2].

Охранительная и регулятивная функции права тесно взаимосвязаны. В юридической науке они квалифицируются как парные юридические категории[3]. Применительно к транспортному праву их взаимодействие выражается в следующем:

— во-первых, возможность охранительного воздействия на транспортные отношения закрепляется посредством регулятивного статического воздействия;

— во-вторых, регулятивная функция транспортного права является первичной по отношению к охранительной функции;

— в-третьих, охранительная и регулятивная функции транспортного права связаны единым объектом воздействия — транспортными отношениями;

— в-четвертых, возникновение под охранительным воздействием нового транспортного правоотношения не означает прекращение регулятивного правоотношения, так как охранительное правоотношение направлено либо на охрану (гарантированность, обеспечение) регулятивного правоотношения, либо на приведение его в прежнее нормальное состояние;

— в-пятых, эффективная реализация регулятивных правоотношений невозможна без охранительного воздействия;

---

[1] *Цикаришвили О. Г.* Охранная функция российского права : автореф. дис. … юрид. наук. Саратов, 2008. С. 8.

[2] *Байтин М. И.* Указ. соч. С. 171.

[3] *Лапшина О. С.* Указ. соч. С. 8.

— в-шестых, отдельные регулятивные моменты существуют и в охранительной функции транспортного права, что объясняется основным инструментальным предназначением транспортного права — быть регулятором транспортных отношений.

Из числа социально-политических функций транспортного права остановимся на одной — воспитательной функции, под которой понимается «обусловленное социальным назначением постепенное воздействие права на сознание личности, направленное на соблюдение прав и свобод человека, как высшей ценности»[1].

Воспитательная функция транспортного права, действуя в неразрывной связи с моралью и другими формами общественного сознания, выражает общесоциальную, так называемую идеологическую часть воздействия транспортного права на поведение субъектов транспортных правоотношений. Конкретное содержание данной функции составляет именно правовое воспитание, которое складывается под непосредственным влиянием специфики транспортного права в органической связи с содержанием его основных регулятивных функций. Соответственно, воспитательная функция транспортного права обращена на формирование правосознания и правовой культуры работников транспортного комплекса и пользователей услугами транспорта, нетерпимости к преступлениям и иным правонарушениям, воспитание их в духе уважения к праву, к закону.

Функции транспортного права, являясь средством выполнения задач правового регулирования общественных отношений в сфере транспортной деятельности, выступают характерной чертой метода регулирования данной отрасли. Этим элементом метода определяются наиболее существенные направления и стороны правового регулирования. Тем самым функции транспортного права играют в методе правового регулирования данной отрасли ориентирующую, направляющую роль. В функциях транспортного права проявляется органическая взаимосвязь, взаимопроникновение и взаимодействие в процессе регулирования общественных отношений основных общих функций права. В них отражается момент требования правового регулирования этих отношений, и, как следствие, объективная необходимость в самом транспортном праве как относительно самостоятельной отрасли права и в данном методе регулирования, их социальное назначение.

Функции различных отраслей права играют значительную роль при их разграничении, которое проводится не только и не столько с учетом функций отдельных правовых норм и институтов, сколько на основе их функциональных связей, объединяющих данную совокупность норм в единое целое, в систему. Функции внутренне присущи и отдельной норме права, и отрасли права как особым юридическим реальностям, а каждая

[1] *Левина С. В.* Воспитательная функция современного российского права (проблемы теории и практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Курск, 2013. С. 8.

отрасль права, наряду с общеправовыми и межотраслевыми, выполняет и свои специфические функции[1].

Наряду с функциями транспортного права как отрасли права в научной литературе выделяются функции теории транспортного права как отрасли юридической науки:

а) *познавательная функция* — заключается в обобщении и объяснении важнейших государственно-правовых явлений и процессов создания, функционирования и развития транспортного комплекса страны;

б) *эвристическая функция* — состоит в выявлении реальных проблем государственно-правовой регламентации транспортных правоотношений и путей их решения;

в) *аксиологическая функция* — выражается в том, что теория транспортного права дает научную оценку состояния правового обеспечения организации и деятельности транспортных организаций, транспортного комплекса в целом;

г) *прогностическая функция* — выражается в определении устойчивых тенденций в развитии транспортного права и разработке на этой основе научно обоснованных планов и программ в интересах совершенствования транспортной деятельности[2].

На основании изложенного представляется возможным сделать вывод, что изначально функции транспортного права, равно как его сущность и специфика, предопределяются теми задачами, которые вызвали транспортное право к жизни. Транспортное право, как и право в целом, осуществляет свои функции исключительно ради достижения определенных социальных целей и задач. В процессе его функционирования происходит постоянное взаимодействие целей, задач и функций транспортного права, корректировка их взаимного содержания. Таким образом, сущность транспортного права воплощается в его функциях, которые, в свою очередь, отражают основные направления воздействия транспортного права на общественные отношения.

Подводя итог рассмотрению функций транспортного права, отметим, что значение функционального подхода к исследованию сущности транспортного права состоит в том, что он:

— во-первых, помогает глубже усвоить само понятие транспортного права, увидеть его практическое предназначение и роль в обществе и государстве;

— во-вторых, дает возможность научно очертить содержание понятия «транспортное право», механизм его действия в конкретных исторических условиях;

— в-третьих, служит целям совершенствования структуры транспорт-

---

[1] *Байтин М. И., Петров Д. Е.* Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. 2003. № 1. С. 94—95.

[2] *Духно Н. А., Корякин В. М.* Теория транспортного права : монография. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 73.

ного права для дальнейшего более качественного регулирования общественных отношений в сфере транспортной деятельности.

Литература

1. Абрамов, А. И. Понятие функции права / А. И. Абрамов // Журнал российского права. — 2006. — № 2.

2. Абрамов, А. И. Проблемы реализации регулятивной функции права : дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Абрамов. — Самара, 2005.

3. Алексеев, С. С. Общая теория права : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. — М. : Проспект, 2009.

4. Байтин, М. И. Система права: к продолжению дискуссии / М. И. Байтин, Д. Е. Петров // Государство и право. — 2003. — № 1.

5. Байтин, М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М. И. Байтин. — 2-е изд., доп. — М. : ООО ИД «Право и государство», 2005.

6. Духно, Н. А. Теория транспортного права : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2016.

7. Коломенская, Е. В. Функциональный подход к исследованию договора / Е. В. Коломенская // Журнал российского права. — 2005. — № 5.

8. Корякин, В. М. К вопросу об институционализации транспортного права в качестве комплексной отрасли отечественной правовой системы / В. М. Корякин // Транспортное право. — 2015. — № 2. С. 10—13.

9. Курцев, И. А. Проблемы реализации охранительной функции права : автореф. дис. … канд. юрид. наук / И. А. Курцев. — Краснодар, 2008.

10. Лапшина, О. С. Охранительная функция права в системе функций права и государства : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. С. Лапшина. — Казань, 2011.

11. Левина, С. В. Воспитательная функция современного российского права (проблемы теории и практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук / С. В. Левина. — Курск, 2013.

12. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. — Минск : Изд. В. М. Скакун, 1998.

13. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. — М. : Русский язык, 1986.

14. Пискунова, О. В. Функции норм российского права : дис. … канд. юрид. наук / О. В. Пискунова. — Саратов, 2013.

15. Радько, Т. Н. Методологические вопросы познания функций права / Т. Н. Радько. — Волгоград, 1974.

16. Радько, Т. Н. Функции социалистического общенародного права : автореф. дис. …канд. юрид. наук / Т. Н. Радько. — Саратов, 1967.

17. Советский энциклопедический словарь / общ. ред. А. М. Прохоров; под ред. А. А. Гусев [и др.]. — 4-е изд. — М. : Сов. энциклопедия, 1987.

18. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. — 5-е изд. — М. : Политиздат, 1986.

19. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права : учебник / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. — 4-е изд., испр. — М. : Омега-Л, 2010.

20. Цикаришвили, О. Г. Охранная функция российского права : автореф. дис. … юрид. наук / О. Г. Цикаришвили. — Саратов, 2008.

УДК 343.2

© Суденко Владимир Егорович
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Уголовно-правовые дисциплины»
Юридического института Московского государственного
университета путей сообщения Императора Николая II (МИИТ)

ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, относящиеся к уголовной ответственности и ее установлению отечественным уголовным законодательством, в том числе за транспортные преступления. Уголовная ответственность возникает после совершения общественно опасного деяния, посягающего на интересы граждан, организаций, объектов транспортной инфраструктуры и признаваемого преступлением. Поведение человека, совершающего преступление, — это практическая деятельность человека, как и любая иная деятельность, в том числе правомерная. Однако, деятельность лица, совершающего преступление, в отличие от правомерной деятельности, несет в себе антиобщественную направленность. В то же время и правомерная, и противоправная деятельность — это момент человеческой практики, и они рассматриваются в качестве тех или иных общественных отношений, обусловленных социальными связями. Преступные деяния, преломляясь через сознательную деятельность людей, также являются социальными фактами. Практическая деятельность аккумулируется в общении, что превращает конкретные поступки в носителя социальной ценности, социального прецедента. То есть осознанный поступок человека содержит знание о результатах содеянного и несет в себе соответствующую ценностную ориентацию, указывающую на возможность повторения аналогичных действий в будущем. Для предотвращения таких повторений устанавливается уголовная ответственность. Автор раскрывает содержание условий, при наличии которых криминализируются конкретные деяния вообще, в том числе в сфере транспортной инфраструктуры. Отмечены недостатки в законодательной формулировке отдельных аспектов уголовной ответственности, прежде всего за транспортные преступления, и вносятся предложения по их устранению.

Ключевые слова: уголовная ответственность, уголовный закон, деятельность, общественная опасность, социальные отношения, социальный прецедент, правосознание, преступление, транспортные преступления, транспортная инфраструктура.

© Sudenko Vladimir
— candidate of jurisprudence, associate professor,
associate professor «Criminal and legal disciplines»
of Legal institute of Moscow State University
of means of communication
of the Emperor Nicholas II (MIIT)

PROBLEMS OF THE CRIMINAL LEGISLATION ON CRIMINAL LIABILITY

Abstract. In article the questions relating to criminal liability and its establishment by the domestic criminal legislation including for transport crimes are considered. Criminal liability arises after the commission of socially dangerous act encroaching on interests of citizens, the organizations, objects of transport infrastructure and recognized as a crime. The behavior of the person committing a crime is practical activities of the person, as well as any other activity, including lawful. However, activity of the person committing a crime unlike lawful activity, bears in itself an antisocial orientation. At the same time both lawful, and illegal activity is the moment of human practice, and they are considered as these or those public relations caused by social communications. Criminal actions, refracting through conscious activity of people, are also the social facts. Practical activities accumulate in communication that turns concrete acts in the carrier of social value, social precedent. That is the conscious act of the person contains knowledge of results of deeds and bears in itself the corresponding valuable orientation indicating a possibility of repetition of similar actions in the future. For prevention of such repetitions criminal liability is established. The author opens the maintenance of conditions in the presence of which concrete acts in general, including in the sphere of transport infrastructure are criminalized. Shortcomings of the legislative formulation of separate aspects of criminal liability, first of all for transport crimes are noted, and offers on their elimination are made.

Keywords: criminal liability, criminal law, activity, public danger, social relations, social precedent, sense of justice, crime, transport crimes, transport infrastructure.

Известно, что практическая деятельность людей — это, прежде всего, активная осознанная деятельность человека, т.е. такая деятельность, которая будучи выраженной вовне как ее результат, становится доступной для оценки и автором этой деятельности, и другими людьми. Если говорить о практической деятельности, то она понимается нами как действия людей, которые пронизаны их сознанием. Автор ранее писал, что еще И. Кант во введении к «Метафизике нравов» называл преступлением вся-

кое умышленное действие, противоречащее конкретной обязанности, на что нами указывалось ранее[1]. Таким образом, сознательный элемент выступает необходимым условием сохранения практикой своей деятельности. В соответствии с таким подходом практической деятельностью является и антиобщественная деятельность, в том числе преступная, которая противоречит интересам общества, нежелательна для него, хотя в то же время желательна для виновного в совершении преступления лица, поскольку отвечает его личным интересам.

В связи с этим деятельность по приведению в негодность транспортных средств или путей сообщения, причинившая тяжкий вред здоровью человека либо повлекшая крупный ущерб объекту транспортной инфраструктуры, обладает, несмотря на свой явно антиобщественный характер, конкретными свойствами человеческой практики.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что любая деятельность людей — социально значима, антиобщественная деятельность также значима, однако лишь для виновного в ее совершении лица. Но и та, и другая деятельность как момент человеческой практики могут рассматриваться в качестве общественных отношений, обусловленных социальными связями. Преступные деяния, которые преломляются через сознательную деятельность людей, также являются социальными фактами.

В философском, социологическом, психологическом понимании деятельность человека рассматривается в различных аспектах. Обозначая человеческую активность, понятие «деятельность» охватывает жизнедеятельность человека, его творческую социально-культурную человеческую деятельность.

В целях осуществления характеристики социально значимой деятельности выделим специфически человеческую деятельность, действия личностей как общественные отношения. Такая деятельность охватывается понятием человеческой практики с ее преобразовательной, познавательной и ценностно-ориентационной функциями. Понятие практики включает в себя деятельность классов, государств, социальных групп, отдельных личностей и т.д.

Нами рассматривается, прежде всего, деятельность индивидов как личностей, когда их поступки как моменты социальной практики характеризуются соответствующими функциями. Все функции практической деятельности аккумулируются в общении, и это превращает конкретную деятельность (действия, поступки) в носителя социальной ценности, которую необходимо рассматривать как социальный прецедент, поскольку осознанный человеческий поступок содержит знание о результатах содеянного и несет в себе соответствующую ценностную ориентацию, указывающую на возможность повторения аналогичных действий в будущем.

---

[1] *Суденко В. Е.* Справедливость и наказание по И. Канту // Вестник Ассоциации вузов туризма и сервиса. 2010. № 3. С. 42—47.

Поступки людей как общественные явления, могут представлять собой моральное добро или зло и поэтому могут быть объектом одобрения либо, наоборот, осуждения. Ценностные представления, с одной стороны отражая определенную реальность, являются знанием о чем-либо, с другой — характеризуются ценностной ориентацией и направляют деятельность людей, т.е. имеют несомненный практический характер.

Ценностные представления выполняют определенную роль в ориентации человека в действительности, направляют и координируют его деятельность. Именно в практике ценность выступает как универсальный момент взаимодействия, т.е. как сказано выше, любая, в том числе и антиобщественная деятельность людей, несет в себе свойства социальной практики, и, являясь общественным отношением, представляет собой социальную ценность. Все социально значимые поступки людей как деяния личностей отражают в себе свойства социального прецедента. Из этого следует исходить при раскрытии закономерностей причинения вреда интересам личности, общества, государства в результате антиобщественной деятельности, в том числе в результате совершения преступлений в сфере транспортной инфраструктуры.

Посредством категории «социальный прецедент» мы можем представить поступок в его противоотносительных оценках — справедливое и несправедливое, полезное и вредное, законное и незаконное, а также объяснять предпосылки перехода субъекта от мысли к действию и, тем самым, познавать законы таких социальных явлений, как преступления.

Понятие общественной опасности преступного деяния — это, прежде всего, уголовно-правовая категория, которая имеет значение для раскрытия сущности и иных антиобщественных проявлений. В уголовно-правовой науке общественная опасность противоправного деяния рассматривается в качестве материального признака — важнейшего свойства преступления.

В монографиях, научных статьях, учебниках, учебных пособиях и иной литературе, рассматривающей проблемы уголовного права, указанная проблема затрагивается, прежде всего, в связи с анализом объективной стороны состава преступления. При этом в процессе толкования объективной стороны состава преступления свидетельствуется только то, что социальная опасность преступления кроется в его вредотворности, и акцент делается на причинении или возможности причинения объективного вреда личности, обществу, государству, в том числе транспортной инфраструктуре. В соответствии с этим в юридической литературе уголовно-правового характера обычно указывается, что общественно опасным является деяние, посягающее на охраняемый уголовным законом объект и причиняющее ему вред либо ставящее его в угрозу причинения вреда.

Остановимся на рассмотрении оснований введения уголовной ответственности за конкретные виды общественно опасных действий (бездействия). Проблема установления любого закона, вообще, и особенно уголов-

ного закона — дело не только сложное, но чрезвычайно ответственное, требующее глубокого научного подхода, что относится в первую очередь к законодателю. Намерение установить уголовную ответственность за конкретное деяние должно предваряться огромной исследовательской работой, направленной на определение необходимого соотношения не только методов убеждения и принуждения, но и общественного и индивидуального сознания, особенностей отдельных категорий личностей, например, несовершеннолетних. А это требует научного подхода к исследованию и объяснению критериев установления уголовной ответственности за соответствующие деяния и условий формирования уголовно-правовых норм. Решение данной проблемы должно осуществляться на научной и практической основе. Чтобы отнести конкретное деяние к преступному, а значит подлежащему уголовному запрету, основополагающую роль играет степень его общественной опасности для системы законных интересов (благ) людей, организаций, общества и государства, существующей в данном социуме, другими словами для социальной системы этого общества. Общественная опасность относится к объективной категории, присущей любому преступному действию или бездействию, совершенному в определенных условиях[1].

Правовое сознание населения оценивает то или иное деяние через призму права с точки зрения его пользы или вреда, и при его общественной опасности запрещает его, а при его полезности — поощряет. Такой процесс и берется за основу законотворческой деятельности государства. Правосознание как форма общественного сознания складывается и развивается, основываясь на познании объективных законов общественного развития, и служит в качестве их отражения. Правосознание верно судит об общественной опасности деяния только тогда, когда безупречно и полно выражает объективные закономерности общественного развития. Однако могут возникнуть случаи, когда общественное правосознание отражает их неправильно (оно отстает или опережает закономерности развития общества), что ведет к признанию деяний общественно опасными, хотя таковыми они не являются. В некоторых случаях законодатель не усматривает в деянии его общественной опасности, хотя она имеется, что не может не вызывать вполне обоснованной тревоги общества.

Для общества могут быть опасны не только преступления, но и дисциплинарные, административные и гражданско-правовые правонарушения, причиняющие ущерб интересам и благам личности, общества, государства. Представляют опасность и нарушения моральных норм, правил общежития. Однако все указанные правонарушения и нарушения морали и

[1] См.: *Дурманов Н. Д.* Понятие преступления. М., 1948. С. 97; Классификация преступлений и ее значение для деятельности органов внутренних дел / под ред. Н. И. Загородникова. М., 1983; *Ковалев М. И.* Понятие и признаки преступления и их значение для квалификации. Свердловск, 1977; *Ляпунов Ю. И.* Общественная опасность деяния как универсальная категория советского уголовного права. М., 1989. С. 23, 42.

правил общежития отличаются различной степенью общественной опасности. Преступления, как правило, причиняют обществу значительно больший вред, большую угрозу, чем иные правонарушения, а потому они более нетерпимы. Скажем просто нарушение правил безопасности и эксплуатации железнодорожного транспорта лицом, обязанным соблюдать эти правила, не представляет повышенной общественной опасности тогда, когда не наступили указанные в уголовно-правовой норме последствия, и они влекут лишь дисциплинарную ответственность. Но наступление указанных в уголовном законе последствий приводит к повышению общественной опасности такого деяния, что влечет установление за него уголовной ответственности (ст. 263, 263.1, 264, 266 и другие статьи УК). Деяния в сфере транспорта, запрещенные уголовным законом, характеризуются повышенной общественной опасностью по своим последствиям, и они именуются преступлениями, борьбу с которыми ведет наиболее острая форма государственного принуждения — уголовная ответственность.

Можно сделать вывод, что грань, которая выступает критерием признания преступными общественно опасных деяний — это причинение ими социального вреда интересам и благам личности, организации, общества и государства вреда, нарушающего условия существования данной системы интересов и благ.

Для характеристики общественной опасности важное значение имеет объективный вред, причиняемый деянием. Однако неверно утверждать, что общественная опасность преступления сводится только к этому. Так, при негодном покушении, как правило, не причиняется никакого объективного вреда, но действия субъекта представляют реальную общественную опасность. К примеру, лицо, подлежащее призыву на военную службу, уклоняется от призыва. Кажется, что объективно никакого вреда не причинено, но такие деяния представляют общественную опасность, ибо если не давать им уголовно-правовой оценки, то подобные действия будут восприниматься другими как допустимые и создавать прецедент для повторения, т.е. подрывать тем самым обороноспособность страны. Несколько иначе можно объяснить наличие общественной опасности применительно к транспортным преступлениям, ответственность за совершение которых законодатель связывает с обязательным причинением крупного ущерба либо тяжкого вреда здоровью человека или его смерти. Если указанные последствия не наступили, то в деянии виновного отсутствует состав преступления, несмотря на нарушение соответствующих правил, существующих на том или ином объекте транспортной инфраструктуры.

Законодатель при установлении уголовной ответственности деяний вообще и деяний, совершаемых отдельными категориями людей (военнослужащими, должностными лицами и др.), всегда должен учитывать наличие в обществе необходимых условий для применения принятого уголовного закона или отсутствие таких условий. Применение уголовного закона всегда имеет главным своим смыслом результат, т.е. преодоление деликт-

ной ситуации, ее позитивное разрешение, конструктивное преобразование как самой ситуации, так и личности деликвента. Реальное бытие закона — фактическое положение, которое идентично требуемому законом. Применением уголовного закона является положительная деятельность правомочных органов и лиц, направленная на достижение социальных целей, путем реализации установленной законом уголовной ответственности[1]. С рассматриваемых позиций все следственные, разыскные и даже судебные процедуры, решения и документы являются хотя и необходимыми, обязательными и важными, но лишь средствами, способами и методами достижения целей и результатов применения уголовного закона, т.е. реализации уголовной ответственности.

Применение — это жизнь любого правила, а правила существуют для того, чтобы применяться, что в полной мере относится и к правилам, устанавливаемым уголовным законом. Правоприменение выражает суть и смысл всей философии государства, а не только права. Неприменяемый закон в лучшем случае будет только текстом, который не должен быть даже опубликованным потому, что бездействующий закон не является нейтральным явлением, в нем заключается пример, стимул, соблазн для незаконного поведения. В то же время и процесс применения закона без должного результата этого применения — юридически ничтожен. Юридически правомерно и фактически возможно только применение закона в виде законной, правомерной деятельности.

Закон применяется для того, чтобы достичь результата его применения. Цель применения уголовного закона обладает приоритетом над всеми остальными компонентами правоприменительной деятельности. Поэтому, если не достигнуты цели уголовного закона, если, к примеру, несовершеннолетний, осужденный по этому закону, стал в дальнейшем рецидивистом, то вся предшествующая деятельность правоохранительных органов не является успешной, можно даже сказать, что она оказалась юридически не существующей.

Неприменение уголовного закона — есть нарушение этого же закона. Сам закон в типичных ситуациях не допускает даже малейшей возможности своего неприменения. С таких позиций и следует судить отказ законодателя от признания отдельных деяний, представляющих значительную общественную опасность, заслуживающими мер уголовного наказания. В сознании населения имеют место взгляды на группу часто встречающихся общественно опасных явлений, как на обычные, не заслуживающие уголовного преследования. Не все люди полностью осознали общественную опасность таких деяний. Если с такими деяниями вести борьбу мерами уголовного наказания, то значительная часть населения будет воспринимать такую борьбу нецелесообразной и правосознание многих людей войдет в противоречие с правовыми нормами, устанавливающими уголовное

[1] *Беляев В. Г.* Применение уголовного закона. Волгоград, 1998. С. 4.

преследование за подобные деяния.

Примером этого могут служить многочисленные факты безбилетного проезда граждан в пригородных электропоездах, особенно это проявляется в часы пик, когда почти каждый десятый пассажир пригородного электропоезда — безбилетник. Это относительно массовое явление причиняет значительный ущерб пассажирским пригородным кампаниям, но если те же безбилетники не портят имущество вагонов, то их действия не являются преступными. Максимум, что могут предпринять контролеры, — высадить безбилетников, которые тут же перебегают в другие вагоны. Этот пример подтверждает тезис, что ненаказанное правонарушение всегда будет прецедентом для повторения.

В силу специфики отдельных общественных явлений и социально-экономических условий может быть признано сложным государственное регулирование борьбы с такими явлениями уголовно-правовыми средствами, поскольку в сложившихся условиях отсутствуют предпосылки для реализации принципа неотвратимости уголовной ответственности и наказания за них. Поэтому, прежде чем устанавливать уголовную ответственность и наказуемость, следует подготовить такие условия, при которых наказание будет восприниматься широкими массами в виде необходимой и справедливой меры. То есть должна быть подведена соответствующая база убеждения в необходимости государственного принуждения.

Проблема установления уголовно-правового запрета возникает тогда, когда антиобщественные деяния происходят относительно часто. Вместе с тем часто совершаются деяния, граничащие с общественной опасностью административных правонарушений и иных проступков, но их степень общественной опасности, хотя и повышена, но не преступна. При этом следует учитывать, что вследствие объявления подобных деяний преступлениями (например, безбилетный проезд в электропоездах), применение уголовного наказания стало бы настолько распространенным, что его эффективность была бы утрачена. В то же время известно, что наказание должно быть в представлении людей действительно крайней мерой, способной обратить на себя внимание.

Если говорить о таких преступных деяниях, как убийства, бандитизм, захват заложников, терроризм, диверсия, разбойные нападения, изнасилования, грабежи, умышленное разрушение или повреждение объектов транспортной инфраструктуры, степень общественной опасности которых явно высока, то в отношении них условия для реализации неотвратимости уголовной ответственности существуют всегда. Тем более что такие преступления вызывают осуждение со стороны абсолютного большинства людей, а потому не представляет особых трудностей решение вопроса об их криминализации. Основная задача при судебном рассмотрении таких дел — выбор судом вида и размера наказания за их совершение.

Некоторые авторы к причинам, в силу которых конкретные общественно опасные деяния не являются преступлениями, относят «возможно-

сти успешной борьбы с данными деяниями иными средствами, кроме уголовного наказания»[1]. К таким средствам относятся, прежде всего, профилактическая и воспитательная работа, которая должна являться одним из основных средств борьбы с преступностью. Эту работу необходимо проводить постоянно, и направляться она должна на предупреждение всех антиобщественных проявлений и преступлений любой тяжести.

Обращаясь к проблеме установления уголовной ответственности, в том числе за транспортные преступления, необходимо дать ответ на вопрос — можно ли с помощью уголовно-правовых средств, как наиболее строгих, решить то, что не удается решить применением других средств борьбы с правонарушениями (воспитательных, профилактических, административных и др.). При установлении того, что общество не готово для такого поворота борьбы с преступлениями, что правовое сознание большей части населения не считает необходимым принятие предполагаемой нормы, следует воздержаться от этого и сосредоточить усилия на других мерах профилактического и предупредительного характера. Здесь необходимо усилить воспитательную и пропагандистскую работу среди населения, чтобы в случае решения вопроса об установлении уголовно-правового запрета на соответствующие деяния, мнение законодателя совпадало с общественным мнением. То есть применительно к таким случаям необходимо подвести базу убеждения под государственное принуждение. С учетом сказанного вряд ли общественное мнение будет поддерживать установление уголовной ответственности за безбилетный проезд на железнодорожном транспорте.

Соотношение приведенных методов в уголовно-правовой сфере находит свое выражение в определении порядка реализации уголовной ответственности, т.е. в установлении вида и размера наказания в соответствии с тяжестью совершенного преступления и требованиями экономии принудительных мер.

Следует иметь в виду, что особенно неприемлемым и бедственным являются случай установления уголовной ответственности (и, соответственно, наказуемости) деяний, не являющихся общественно опасными. Здесь нужен самый серьезный, научно обоснованный подход к установлению уголовной ответственности (и наказуемости). Требование самого глубокого подхода к установлению уголовной ответственности деяний объясняется в значительной степени требованиями принципа ее неотвратимости как неизбежного последствия совершаемого криминального деяния. Известно, что установление в свое время уголовной ответственности за отпуск бензина или других горюче-смазочных материалов при отсутствии признаков хищения (1983 г., ст. 156.4 УК РСФСР) не соответствовало объективным закономерностям экономического развития страны и общества, так как отпуск названных материалов производился, как правило, с

[1] *Дурманов Н. Д.* Понятие преступления. С. 170.

одного предприятия в другое, из одного совхоза (колхоза) в другой при расчете через государственный банк. Такие действия не представляли никакой опасности для интересов и благ личности, общества, государства, а напротив, способствовало рациональному использованию горюче-смазочных материалов в народном хозяйстве. Существование подобных законов тормозит развитие экономических отношений и ведет к искусственному созданию преступлений, отрицательно влияет на решение проблем борьбы с преступностью. Такие законы противоречат объективным закономерностям развития общества, они чаще всего не выполняются, что приводит к нарушению требований неотвратимости уголовной ответственности и подрывает авторитет уголовного закона.

Кроме названных двух основных критериев установления уголовной ответственности (повышенная общественная опасность деяния и наличие необходимых условий), в отечественной уголовно-правовой литературе называются и другие. А. И. Коробеев насчитал около 20 таких критериев, в том числе «невозможность успешной борьбы менее репрессивными средствами», «возможности системы уголовно-правовой юстиции» и т.п.[1]

Подчеркнем, указанные и подобные им условия могут иметь значение только в качестве дополнительных при выборе основных критериев установления уголовной ответственности и как ее следствия — наказуемости деяний. Анализ конкретных действий (бездействия) с точки зрения степени их общественной опасности и наличия условий для воплощения в жизнь принципа неотвратимости уголовной ответственности позволяет их рассматривать в виде методологической основы для законотворческой деятельности государства при установлении уголовной ответственности. Эти критерии являются также основой для научной критики отдельных правовых норм, направленной на совершенствование уголовного законодательства. Задача науки уголовного права заключается не только в разработке проектов правовых норм, но и в исследовании результатов их применения и ставит перед законодателем при необходимости вопрос об их отмене или изменении.

Чтобы из многочисленных нежелательных поступков отобрать те, которые действительно требуют установления ответственности за их совершение путем описания в статье Особенной части УК, законодателю необходимо, в первую очередь, определить степень их общественной опасности, которая зависит от следующих факторов:

— важности объекта посягательства;

— интенсивности посягательства, включающей способ совершения преступления, последствия, наступившие в результате его совершения, обстоятельства, сопровождавшие преступное деяние;

— распространенности деяний;

— времени совершения;

[1] *Коробеев А. И.* Уголовно-правовая политика. Владивосток, 1987. С. 66.

— степени вины и т.д.

Если будет установлено, что степень общественной опасности каких-то деяний незначительна, то вопрос об уголовной ответственности не должен ставиться. Если же будет установлено, что какое-то деяние, ранее запрещенное уголовным законом, перестало быть общественно опасным, то такой закон необходимо как можно скорее отменить, декриминализировав деяние.

С учетом названных обстоятельств, уголовное законодательство непрерывно совершенствуется. Например, в июле 1994 г. были отменены нормы УК РСФСР, предусматривавшие уголовную ответственность за деяния, которые до этого считались преступлениями, в том числе за скупку и перепродажу товаров или иных предметов с целью наживы (спекуляция — ст. 154), за частнопредпринимательскую деятельность и коммерческое посредничество (ст. 153), за приписки и другие искажения отчетности о выполнении плана (ст. 152). Подобным образом всегда должен решаться вопрос при отсутствии условий для реализации принципа неотвратимости уголовной ответственности и наказуемости того или иного общественно опасного деяния. По такому основанию в 1954 г. было декриминализировано производство аборта беременными женщинами[1].

С точки зрения обеспечения неотвратимости уголовной ответственности, наряду с выяснением степени общественной опасности деяний, необходимо анализировать и осуществленные либо предполагаемые к осуществлению изменения уголовного законодательства.

Итак, можно сделать вывод, что, признавая целесообразность установления уголовной ответственности и наказуемости того или иного деяния, законодатель во всех случаях обязан учитывать названные условия — повышенную общественную опасность, относительную распространенность и наличие необходимых условий для реализации ее неотвратимости. Если же хотя бы одно из названных условий отсутствует, установление уголовной ответственности за совершение того или иного деяния является не только нецелесообразным, но, по нашему мнению, нередко и вредным. Только этим можно объяснить то обстоятельство, что уголовное преследование прекращается и наказание не применяется, если отпадает общественная опасность конкретного деяния. Подобные случаи непосредственно предусмотрены уголовным законом:

— в связи с истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности (ст. 78 УК РФ);

— в связи с изменением обстановки (ст. 80.1 УК РФ);

— в связи с истечением сроков давности обвинительного приговора суда (ст. 83 УК РФ).

Однако требование неотвратимости уголовной ответственности за каждое совершенное преступление выдвигает перед законодателем серьез-

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. 1954. № 15.

ную задачу: при конструировании конкретных составов преступлений как можно точнее выражать их в законе для целей наибольшей индивидуализации ответственности и наказания и создания предпосылок для соблюдения закона. В связи с этим может быть, например, поставлен вопрос об обоснованности бланкетных диспозиций, которые имеются в подавляющем большинстве уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за транспортные преступления.

Почему ставится этот вопрос? Потому, что если принять во внимание, что источником уголовного права является уголовный закон[1], то признаки состава деяния, предусмотренного бланкетной диспозицией, определяются в подзаконных актах (уставах, инструкциях, правилах и т.п.), которые могут изменяться соответствующими административными органами. Бланкетные диспозиции содержатся в большинстве статей, предусматривающих ответственность за транспортные преступления (гл. 27 УК РФ), за экологические преступления (гл. 26 УК РФ), преступления в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) и других, указывающих на нарушение каких-то правил. Но это не способствует соблюдению требований законности при реализации соответствующей уголовно-правовой нормы потому, что ч. 1 ст. 3 УК РФ гласит: «Преступность деяния и его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только настоящим Кодексом». Вывод: только УК РФ является единственным источником уголовного права, но таким источником никак не являются административные или иные нормативные правовые акты. В то же время и отмена бланкетных диспозиций, предусматривающих уголовную ответственность за транспортные преступления, вряд ли целесообразно, поскольку тогда в каждую статью УК РФ, содержащую бланкетную норму, нужно будет включать и нормативные правовые акты, регулирующие те или иные правила. Здесь можно пойти по пути изменения редакции части 1 ст. 3 УК РФ, добавив в нее указание, что преступность и наказуемость деяния определяются УК РФ с учетом других законов и нормативных правовых актов.

В рассматриваемом плане необходимо поставить и раскрыть еще один вопрос методологического характера. В юридической литературе авторы работ, посвященных исследованию конкретных составов преступлений, обычно ограничивают свою задачу тем, что на основе констатации самого факта установления уголовной ответственности дают по установившейся схеме юридический анализ того или иного состава, определяя его элементы и признаки. Вместе с тем ограничение таких исследований рамками юридического, а вернее, формально-логического анализа является недостаточным, поскольку проблему каждого конкретного состава необходимо исследовать с точки зрения диалектической логики — в движении, противоречии, связи и обусловленности другими явлениями. При этом важней-

[1] *Ляпунов Ю. И.* Уголовное право. Общая и Особенная части. М. : Книжный мир. 2007. С. 21.

шее значение приобретает исследование проблемы о необходимости установления уголовной ответственности деяний, при решении которой следует дать ответы на следующие вопросы:

— чем обусловливается повышенная степень общественной опасности данного правонарушения;

— какова его распространенность;

— какими методами и как осуществлялась борьба с ним до введения уголовной ответственности, и почему проводимая ранее такая борьба не была эффективной;

— в каком отношении находится это преступление с правосознанием общества, т.е. подготовлено ли с точки зрения соотношения методов убеждения и принуждения общественное мнение к тому, чтобы борьбу с этими нарушениями вести мерами уголовно-правового принуждения;

— к каким социальным последствиям приведет установление данной уголовно-правовой нормы, и может ли она быть реализована на практике.

Только после выяснения всех названных вопросов можно судить о наличии критериев установления уголовной ответственности, т.е. о наличии повышенной степени общественной опасности деяния и об условиях, необходимых для реализации принципа неотвратимости ответственности за его совершение, и следовательно, сделать вывод о необходимости уголовно-правовой борьбы с теми или иными общественно опасными деяниями. При этом установление уголовной ответственности предполагает неуклонное исполнение принятого закона. Однако в практической деятельности правоохранительных органов принцип неотвратимости уголовной ответственности и наказания не всегда получает свою реализацию. Статистика свидетельствует, что несмотря на рост уровня зарегистрированной преступности, судимость сокращается. При ежегодном приросте количества зарегистрированных преступлений происходит сокращение количества лиц, осужденных за их совершение. В последние годы прирост преступности несколько сократился, но зато выросло количество особо тяжких преступлений: убийств, особенно «заказных», захват заложников, террористические акты и т.п. В то же время количество лиц, осужденных за совершение таких особо тяжких преступлений, неуклонно снижается.

Это подтверждает нарушение принципа неотвратимости уголовной ответственности и, соответственно, наказания за совершенное преступление.

Уголовная ответственность возможна только при наличии в совершенном общественно опасном деянии вины того или иного лица. Признак вины закреплен не только в ч. 1 ст. 14 УК, определяющей понятие преступления, но и в ч. 1 ст. 5 УК. Относительно этого следует отметить, что в ч. 2 ст. 5 УК РФ говорится: «Объективное вменение, то есть уголовная ответственность за *невиновное* причинение вреда, *не допускается*».

Объективное вменение означает возложение вины на невиновного, т.е. обязанность отвечать за невиновное причинение вреда, за сам вред. Но

термин статьи УК РФ «*не допускается*», по нашему мнению, более чем странен. Что значит «*не допускается*»? Означает ли это, что объективное вменение запрещается? Или же означает, что оно считается нежелательным? Термин «*не допускается*» и термин «*запрещается*» совсем не однозначны, не тождественны. Термин «*не допускается*» не несет императивного, не допускающего выбора, характера. Поэтому если указанное запрещается, то законодатель должен был бы прямо сказать «запрещается», а не употреблять двойственную формулу «не допускается». Далее, в этой же статье сказано «уголовная ответственность за невиновное причинение вреда…». Что обозначает выражение «невиновное причинение вреда»? Если невиновное, то нет вины. Ведь в ч. 1 этой же статьи мы читаем *об уголовной ответственности только при установлении вины.* Зачем же законодатель включает ч. 2 статьи и говорит об объективном, т.е. невиновном, вменении? Исходя из анализа ст. 5 УК РФ, можно сделать вывод, что провозглашение недопустимости объективного вменения сосуществует с утверждением, что уголовная ответственность все же возможна не только при установлении вины, но и при невиновном причинении вреда[1].

При существующей формулировке ст. 5 УК РФ, объективное вменение выглядит как разновидность уголовной ответственности и, следовательно, наказания, т.е. как ответственность невиновная, но все-таки ответственность (притом, уголовная, а не какая-то иная). Думается, что объективное вменение, как и любое преступление против правосудия, это не ошибка, не упущение, не недосмотр, оно (объективное вменение) возможно и является в действительности произволом. Поэтому указанные положения уголовного закона нуждаются в непременном законодательном уточнении.

Сущность уголовной ответственности — непосредственное подчинение лица закону путем изменения его статуса — предопределяет монополию субъективного вменения как единственного законного вменения[2].

Таковы некоторые рассуждения относительно уголовной ответственности за совершенные преступления, в том числе в сфере транспортной инфраструктуры, по отечественному уголовному праву и отдельных недостатков в законодательной формулировке оснований такой ответственности.

---

[1] Су*денко В. Е.* Уголовное право. Общая часть : учеб. пособие / под ред. А. Г. Кибальника. Пятигорск, 2007. С. 21—22.

[2] См.: *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994.

УДК 343.985

© Жаворонков Владимир Алексеевич
— старший преподаватель кафедры
«Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика»
Юридического института Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II (МИИТ)

ОСОБЕННОСТИ ТАКТИКИ ДОПРОСА ПОДОЗРЕВАЕМОГО В СОВЕРШЕНИИ ТРАНСПОРТНОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, относящиеся к тактике производства наиболее распространенного следственного действия — допроса, в том числе допроса подозреваемого в совершении транспортного преступления. Раскрывается тактика подготовки к производству допроса подозреваемого в совершении транспортного преступления лица. Описывается отграничение тактики допроса подозреваемого от тактики допроса обвиняемого в преступлении лица. Раскрываются отдельные тактические приемы допроса лица, подозреваемого в совершении рассматриваемых преступлений, приводятся особенности тактики допроса в зависимости от вариантов поведения допрашиваемого лица. Анализируются ситуации, складывающиеся при подготовке к производству и производстве допроса подозреваемого в совершении транспортного преступления, обусловленные дефицитом в действиях следователя в условиях тактического риска. Рассматриваются особенности тактики поведения следователя при допросе в условиях конфликтной ситуации с целью побудить подозреваемого к содействию со следствием.

Ключевые слова: допрос, подозреваемый, обвиняемый, преступление, транспортное преступление, тактика, подготовка к допросу, доказательства, бесконфликтная ситуация, конфликтная ситуация, тактические приемы.

© Zhavoroncov Vladimir
— senior teacher of «Criminal law, criminal procedure
and criminalistics» the Legal cal Institute,
Moscow State University of Railway Transport
of the Emperor Nicholas II (MIIT)

FEATURES INTERROGATION TACTICS SUSPECTED OF COMMITTING TRANSPORT CRIME

Abstract. The article deals with issues relating to the production of sotick

the most common investigative action — questioning, including questioning of the suspect vehicle in the commission of a crime. Disclose Tactics preparation for production of the suspect interrogation of committing a traffic offense faces. Describes delimitation suspect interrogation tactics the tactics of interrogation of the accused persons in the crime. Disclosed separately tactics face questioning, suspected of committing the crimes in question, particularly given interrogation tactics, depending on the behaviors of the interrogated person. Analyzes the situations developing in preparation for the production and manufacture of the interrogation of the suspect vehicle in the commission of a crime due to a deficit in the investigator's actions in a tactful-ray risk. The features of the tactics of behavior during the interrogation of the investigator in a conflict situation in order to induce a suspect to assistance with the investigation.

Keywords: questioning the suspect, accused, crime, vehicle crime, tactics, preparation for questioning, evidence, non-conflict situations, conflict situation, tactics.

Допрос является самым распространенным следственным действием, суть которого заключается в получении и фиксации в установленном уголовно-процессуальным законом порядке показаний свидетелей, потерпевших, подозреваемых обвиняемых, экспертов и специалистов об известных им фактах, имеющих значение для расследования. При широкой его распространенности и кажущейся на первый взгляд простоте допрос является многоэтапным, во многих случаях долгим и сложным с психологической точки зрения процессом. Из всех видов допроса наиболее сложными, по нашему мнению, являются допросы подозреваемого и обвиняемого, которые в большинстве случаев проходят в условиях конфликтной, а то и остроконфликтной ситуации. Необходимо отметить, что основные положения тактики допроса подозреваемого в совершении преступления, как правило, применимы к расследованию любых видов преступлений, в том числе и транспортных, предусмотренных гл. 27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта» УК РФ.

В научной литературе по криминалистической тактике вопросы, связанные с тактикой проведения допроса подозреваемого и обвиняемого в совершении преступления, многие авторы рассматривают нераздельно, практически не делая никаких различий между тактикой их производства.

В то же время, несмотря на кажущееся сходство по задачам, характеру и методам, допросы подозреваемого и обвиняемого в совершении преступления, а также процессуальное положение этих допрашиваемых участников уголовного процесса имеют значительные различия, которые в свою очередь обусловливают особенности подготовки к их проведению и тактики их непосредственного производства.

В чем заключаются эти различия?

Во-первых, допрос подозреваемого в большинстве случаев проводится на самых ранних этапах расследования, как правило, на первоначальном этапе расследования, когда в распоряжении следователя находится незначительное количество информации о совершенном преступлении и о лице, его совершившем. Допрос же обвиняемого проводится на более поздних этапах расследования, когда в основном прояснилась картина расследуемого преступления.

Во-вторых, имеются различия в их процессуальном положении. В отношении обвиняемого лица уже вынесено постановление о привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу или вынесен обвинительный акт, либо составлено обвинительное постановление (ст. 47 УПК РФ). А когда мы говорим о подозреваемом, то имеем в виду лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело, либо которое задержано в соответствии со ст. 91, 92 УПК РФ, либо к которому применена мера пресечения до предъявления обвинения, либо которое уведомлено о подозрении его в совершении конкретного преступления (ст. 46 УПК РФ).

В-третьих, уголовно-процессуальное законодательство разграничивает основные положения тактики допроса подозреваемого и обвиняемого. О допросе подозреваемого говорится только в ч. 2 ст. 46 УПК РФ, где сказано, что это лицо должно быть допрошено не позднее 24 часов с момента его задержания. Если же говорить о допросе обвиняемого, то относительно него данное следственное действие подробно регламентировано ст. 173 УПК РФ, прописывающей немедленный допрос лица, обвиняемого в преступлении, сразу после предъявления ему обвинения.

Сказанное имеет отношение к допросу подозреваемых и обвиняемых не только применительно к транспортным, но и ко всем другим преступлениям.

Приступим к рассмотрению тактики допроса подозреваемого в совершении преступления лица.

Допрос подозреваемого представляет собой более сложный и многогранный процесс, чем допрос обвиняемого, и это обусловлено особенностями ситуации, складывающейся при его проведении. На первоначальном этапе расследования, когда появляется лицо, подозреваемое в совершении преступления, следователь часто действует в ситуации тактического риска, который обусловлен дефицитом времени, информационной неопределенностью, процессуальной необходимостью совершения действий в определенных временных пределах[1].

Дефицит времени при расследовании транспортных преступлений в значительной степени обусловлен тем, что диспозиции почти всех транспортных преступлений сконструированы по типу бланкетных, т.е. для точного установления преступности совершенного деяния необходимо изучить помимо уголовного закона значительное количество других за-

[1] См.: *Суденко В. Е.* Криминалистика : учебник. Пятигорск, 2008. С. 180—184.

конов и нормативных правовых актов. Если преступление совершено путем нарушения каких-то правил на объекте транспортной инфраструктуры, то в ходе расследования следователю приходится не только ознакомиться, но и изучить много законов и еще больше иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность данного транспортного объекта и направленных на обеспечение его (объекта) безопасности[1].

Следователь, задерживая лицо в качестве подозреваемого, предполагает в сжатые сроки собрать достаточное количество доказательств, изобличающих задержанного в совершении преступления, и предъявить ему обвинение.

В противовес следователю подозреваемый надеется, что следствию не удастся собрать необходимые доказательства его вины и ему удастся избежать ответственности за совершенное преступление либо ответить за менее тяжкое преступление. При этом он делает все возможное, чтобы затруднить расследование, запутать его, начиная с дачи ложных показаний и заканчивая полным отказом от них.

Иными словами, подозреваемый — это лицо, в отношении которого следствие располагает определенными сведениями, указывающими на его причастность к совершению преступления. При этом следователь полагает уточнить и подтвердить эти данные при проведении следственных действий, в том числе в процессе допроса подозреваемого, и впоследствии получить новые доказательства, возможно, даже признательные показания. При конфликтной ситуации между следователем и допрашиваемым нередко подозреваемый может частично признать свое участие в преступлении (но не выдает соучастников, скрывает место сокрытия орудий преступления, похищенного и т.п.), что приводит к появлению у следователя дефицита времени для тщательной, всесторонней и полной проверки имеющихся данных для сбора новых доказательств. Поэтому на первых допросах перед следователем стоит задача получить от подозреваемого как можно больше правдивой информации о содеянном.

---

[1] См.: Федеральные законы от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ и др., приказы Минтранса России от 06.09.2010 № 194 «О порядке получения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками информации по вопросам обеспечения транспортной безопасности», от 08.02.2011 № 43 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта», от 16.02.2011 № 56 «О порядке информирования субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах», от 21.02.2011 № 62 «О порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области транспортной безопасности», от 29.04.2011 № 130 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов метрополитена» и др.

Как известно далеко не все задержанные по подозрению в совершении преступления чистосердечно раскаиваются и идут на сотрудничество со следствием, на что у них имеется много причин, среди которых можно назвать следующие:

— задержанный не до конца осознал свое положения и предполагает или даже уверен об отсутствии у следствия достаточных доказательств его вины, поскольку он тщательно готовился, предпринимал меры к сокрытию следов преступления;

— он, имея твердую точку зрения, основанную на ложных представлениях о правосудии «ни в чем не признавайся, и тебя не осудят», отказывается от дачи каких бы то ни было показаний, несмотря на очевидные доказательства, свидетельствующие о совершении им преступления;

— преступник тщательно готовился, все спланировал и на предъявляемые доказательства его участия в совершении преступления дает логически обоснованные, правдоподобные объяснения, выдвигает алиби.

Следует иметь в виду, что после проверки первоначально собранных доказательств подозреваемое лицо может оказаться попросту непричастным к совершению преступления, а доказательства, которые имеются в наличии, — случайное стечение обстоятельств либо умышленные действия других лиц, действительности совершивших преступление или их сторонников стремящихся таким путем отвести от себя подозрения. Получается, что информация, полученная на первоначальном этапе расследования, неточна, противоречива, не дает полной картины о преступлении и совершившем его лице.

Один из постулатов криминалистической тактики заключается в том, что при появлении подозреваемого в преступлении лица необходимо тщательно готовиться к производству его первого допроса, поскольку при его грамотном проведении есть возможность получить исчерпывающую информацию о преступлении уже на первоначальном этапе расследования, о соучастниках, местах сокрытия орудий преступления, похищенного и т.д.

Приступая к более подробному исследованию тактических приемов допроса подозреваемого в совершении транспортного преступления, попытаемся прояснить некоторые моменты применительно к понятию «подозреваемый в совершении преступления». С одной стороны, это участник уголовного процесса с четко очерченными уголовно-процессуальным законодательством правами, и в отношении которого в соответствии с законодательством возбуждено уголовное дело либо к нему применена мера пресечения и т.д. С другой стороны, о подозреваемом можно говорить как о лице, с точки зрения закона не являющемся таковым, поскольку в отношении него не возбуждено уголовного дело, и он пока не задержан по подозрению в совершении преступления. На начальном этапе расследования данное лицо может иметь совсем другой статус, например, свидетеля, но в отношении него следствие располагает данными, свидетельствующими о возможной его причастности к совершению преступления. Но поскольку

такие данные не проверены и не позволяют официально признать лицо подозреваемым, следствию предстоит осуществить проверку, не выходя за рамки взаимоотношений следователя и данного лица в соответствии с его статусом в ходе проведения допросов и иных следственных действий.

Возникающая в подобных случаях следственная ситуация может носить конфликтный, скрытно конфликтный или мнимо бесконфликтный характер, и хотя внешних проявлений признаков конфликта нет, на самом деле конфликт существует. Следователь и допрашиваемый обычно скрывают всю информацию, которой владеют, т.е. между ними идет скрытое противоборство: если допрашиваемый выступает как свидетель, то старается придерживаться выбранной им линии поведения и не проговориться о том, что ему известно и к чему он причастен. И следователь не раскрывает все имеющиеся у него сведения, позволяющие выдвинуть версию о причастности допрашиваемого к преступлению, поскольку эта информация не полная, нередко противоречива и разрозненна, ее необходимо тщательно проверить и лишь потом использовать для изобличения данного лица. Если имеющаяся у следователя информация станет известна допрашиваемому, тот может предпринять действия по нейтрализации изобличающих его сведений, будет препятствовать расследованию путем сокрытия следов и орудий преступления, а также добытого преступным путем. Кроме того, он может скрыться от следствия.

Подготовка к проведению допроса подозреваемого в совершении преступления лица может состоять из следующих мероприятий.

1. Тщательное изучение всех имеющихся материалов расследования, с последующим моделированием событий, в том числе действий преступника (преступников) с тем, чтобы в последующем допросе можно будет выявить несоответствия между показаниями допрашиваемого с объективными данными по делу, полученными при осмотре места происшествия, допросах других лиц.

2. Изучение личности допрашиваемого, обращение внимания на черты его характера, его сильные и слабые стороны, взаимоотношения с родственниками, друзьями, знакомыми, привычки и увлечения с тем, чтобы в будущем допросе использовать эту информацию.

3. Устное, хотя более желательно письменное планирование подготовки и проведения допроса.

В связи с тем, что от первого допроса подозреваемого очень часто зависит успех всего расследования необходимо тщательно продумать линию своего поведения, основываясь на имеющейся и вновь полученной информации о личности допрашиваемого. Уверенность следователя в эффективности избранной им линии поведения, его инициатива и наступательность вместе с внимательным отношением к личности допрашиваемого позволяют взять инициативу в свои руки и подвигнуть допрашиваемого, если не к сотрудничеству со следствием, то хотя бы к нейтрализации конфликтной ситуации.

Допрос можно разделить на следующие этапы, поддерживаемые рядом авторов:

— начальный, образующий так называемую вводную часть допроса;

— основной или рабочий этап;

— завершающий[1].

Говоря об этапах допроса подозреваемого, отметим, что для каждого из них характерно выполнение своих специфических задач. Однако при делении допроса на три этапа для первого, например, характерно решение нескольких самостоятельных задач, нередко не связанных друг с другом. Скажем, первый этап может состоять из нескольких стадий (подэтапов), вытекающих из тех задач, которые необходимо решить.

Начало допроса любого участника уголовного процесса всегда предусматривает установление личности допрашиваемого. Особенно это важно при допросе подозреваемого, поскольку именно здесь следователь впервые встречается с ним. Информации о его личности, как правило, очень мало, а иногда и вообще нет. Это коренным образом отличает допрос подозреваемого от допроса потерпевшего, свидетеля и даже обвиняемого; личность первых двух участников может быть установлена без труда (все они имеют документы, удостоверяющие личность, либо при их отсутствии, личность можно установить при получении информации из соответствующих учреждений). Личность же подозреваемого в процессе расследования подлежит обязательному установлению до предъявления обвинения. Если отсутствуют документы, удостоверяющие личность, то способы установления данных о подозреваемом самые различные: проверка по дактилоскопическим учетам; получение формы № 1П из соответствующего паспортно-визового подразделения; проверка по учетам налоговой службы и пр. В то же время в некоторых случаях установление личности подозреваемого вызывает серьезные затруднения. Он может назваться именем другого, реально существующего лица, либо вымышленным именем, а может вообще отказаться называть себя. Таким образом, установление личности подозреваемого является отдельно стоящей, во многих случаях очень непростой задачей, решение которой может занять значительное время.

После того как личность подозреваемого установлена, следует перейти к решению другой задачи — установлению психологического контакта с допрашиваемым, используя при этом ту информацию, которую следователь получил при подготовке к допросу. Установление психологического контакта можно начать еще при идентификации личности подозреваемого, хотя это возможно не во всех случаях. Если подозреваемый не называет себя и отказывается от любого контакта, допрос можно отложить. Установление психологического контакта представляет собой процесс созда-

[1] *Питерцев С. К., Степанов А. А.* Тактика допроса на предварительном следствии и в суде. СПб., 2001.

ния благоприятной психологической обстановки, при которой допрашиваемый настроен на диалог со следователем. Залог установления психологического контакта — коммуникабельность следователя, способность расположить к себе «противника», умение находить верный тон в общении и при необходимости снять напряжение. Следователю необходимо быть тактичным, выдержанным, способным внимательно слушать допрашиваемого. Однако, устанавливая психологический контакт и стараясь расположить к себе допрашиваемого, необходимо соблюдать определенные рамки, чтобы у допрашиваемого не исчезало ощущение того, что он находится в государственном учреждении на допросе у официального лица. Чрезмерное стремление сблизиться с допрашиваемым может вызвать с его стороны ложное толкование и затруднить переход к другим тактическим приемам, кардинально отличающимся по своему направлению.

Если установить психологический контакт на начальном этапе допроса по каким-либо причинам не удается, то следует занять выжидательную позицию, сконцентрировавшись на вопросах личностного характера с тем, чтобы, используя в дальнейшем полученную информацию, вернуться к первоначально избранной тактике.

Следующий этап допроса — получение сведений от допрашиваемого по интересующим следствие вопросам, т.е. рабочий этап. В некоторых ситуациях, начиная рабочий этап допроса, целесообразно сначала расспросить допрашиваемого об известных следователю фактах его личной жизни, либо об обстоятельствах дела, наверняка известных допрашиваемому, проверив тем самым насколько он откровенен. В любом случае не стоит первые вопросы задавать об интересующем следствие предмете. В зависимости от особенностей отношений, складывающихся между следователем и допрашиваемым, допрос можно вести в форме свободного рассказа либо в форме вопросов—ответов. Свободный рассказ важен для установления целостности картины преступления. Излагая последовательность событий, допрашиваемый, не осознавая того, может сообщить неизвестные ранее следствию детали преступления, которые, по его мнению, несущественны, а на самом деле представляют важное значение для расследования. Кроме того, если допрашиваемый дает ложные показания, то в свободном рассказе он может проговориться о деталях, имевших место в действительности. Свободное изложение событий в совокупности с умением следователя внимательно слушать допрашиваемого, стимулируя его незначительными доброжелательными репликами к продолжению рассказа, позволит сохранить благоприятную психологическую атмосферу. Следователь может предложить допрашиваемому вести изложение в определенном порядке, либо предоставить допрашиваемому свободу изложения его рассказа. По общему правилу прерывать свободный рассказ вопросами не рекомендуется, ибо это может нарушить порядок изложения, и допрашиваемый может пропустить какие-либо важные детали. Если допрашиваемый уклоняется от темы, то следователь своим вопросом или за-

мечанием должен вернуть его к рассказу по определенному кругу вопросов. На данном этапе не всегда рекомендуется вести протоколирование, отвлекающее допрашиваемого и следователя от темы допроса.

После завершения свободного рассказа целесообразно перейти к вопросам по уточнению каких-либо фактов. Если в ходе свободного рассказа подозреваемый упустил какие-либо факты или события, то следователь может задать дополнительные вопросы, уточняющие те или иные детали. Напоминающие вопросы могут послужить восстановлению в памяти подозреваемого каких-либо фактов посредством различных ассоциаций. Нельзя задавать подозреваемому наводящие вопросы, поскольку в таком вопросе уже содержится желательный следователю ответ.

Большое значение имеют такие тактические приемы допроса, как побуждение допрашиваемого к логичным рассуждениям по делу, привлечение его, в определенных рамках, к исследованию доказательств и т.д.[1]

Для проверки правдивости полученных показаний задаются контрольные вопросы, ответы на которые должны соответствовать содержанию свободного рассказа. В практике расследования существуют еще и изобличающие вопросы, которые призваны вскрыть ложь в показаниях допрашиваемого. Они задаются, когда следователь сомневается в правдивости изложенных фортов и, как правило, с предъявлением каких-либо вещественных доказательств (заключений эксперта, показаний других лиц, видео- и аудиозаписи и т.д.).

Проводя допрос, опять же используя имеющуюся информацию о личности допрашиваемого, необходимо мотивировать допрашиваемого на дачу правдивых показаний. В некоторых случаях целесообразно вести беседу о преступнике как о третьем лице, которому предстоит длительное расставание с любимыми и дорогими ему людьми; ведь только в случае раскаянья и оказания помощи следствию можно рассчитывать на снисхождение, и если преступление не является тяжким, получить наказание, не связанное с лишением свободы. В некоторых случаях, если допрашиваемый ранее не судим, будет уместен разговор о «трудностях жизни» в местах лишения свободы для осужденного впервые и не имеющего соответствующего «авторитета» в соответствующих кругах. В подобной ситуации также возможно обращение к положительным качествам личности допрашиваемого, к его здравому смыслу.

В случае, если ведется допрос ранее судимого, который знаком с системой правосудия, роли смягчающих и отягчающих вину обстоятельств, метод убеждения приобретает несколько иной смысл, в отличие от применения убеждения к лицу, которое ранее не привлекалось к уголовной ответственности и которому не до конца понятен смысл смягчения наказания ввиду чистосердечного признания. Лицо, ранее судимое за совершение преступления, знакомо с отношением суда к лицам, проявившим дея-

[1] *Суденко В. Е.* Криминалистика : учебник. Пятигорск, 2008. С. 346—349.

тельное раскаянье и оказывающим помощь следствию, поэтому разговор на эту тему с ним может быть кратким и предметным.

Наблюдение за особенностями поведения лица, формально не являющегося подозреваемым, также может дать определенную информацию; если допрашиваемый излишне инициативен в желании оказать содействие следствию, проявляет активный интерес к ведению расследования и к тому, какими уликами располагает следствие в отношении лица, совершившего преступление, то это должно подвигнуть следователя к более внимательному отношению к личности допрашиваемого.

Использование комбинации нескольких тактических приемов при ведении допроса может также привести к положительным результатам. Так, например, если перед началом допроса следователь получит информацию или в начале допроса поймет, что допрашиваемый подавлен и находится в неустойчивом эмоционально-психологическом состоянии, то допрос следует повести в высоком темпе, используя вопросно-ответную форму. При этом нужно не давать возможности допрашиваемому лицу тщательно осмысливать его ответы. Вопросы следует подготовить заранее, задавать их как можно больше, используя различные формулировки вопросов, имеющих один и тот же смысл. Цель такого допроса — заставить допрашиваемого проговорится, поскольку отвечая на вопрос и говоря о событиях, которых не было, при постановке через некоторое время того же вопроса, но в измененной форме, подозреваемый может дать совсем иной ответ на тот же самый вопрос. Когда же психологическая напряженность допроса достигнет наивысшей точки, используя фактор внезапности, предъявить имеющиеся доказательства причастности допрашиваемого к конкретному расследуемому факту. При этом важно создать у допрашиваемого ощущение того, что следователь, кроме предъявленных доказательств располагает и другими.

После проведения допроса подозреваемого следует использовать возможности оперативно-разыскных служб органов внутренних дел для получения новой информации по интересующим следствие вопросам и проверки имеющихся подозрений.

Если следователю перед проведением допроса картина преступления в общем ясна, то учитывая неустойчивое эмоционально-психологическое состояние подозреваемого можно использовать такой тактический прием, когда следователь в начале допроса уверенно излагает последовательность событий совершенного преступления и указывает на роль участия в нем допрашиваемого. Причем, следователь рассуждает об этом как о неоспоримом факте, в котором недостает лишь каких-то малозначительных деталей, после чего предлагает подозреваемому лицу чистосердечно признаться и тем самым смягчить последующее наказание.

Возможен также и такой тактический прием, который можно считать разновидностью создания у подозреваемого ощущения большей осведомленности следователя, когда следователь вскользь упоминает о каких-

либо сведениях, полученных при допросе соучастника допрашиваемого, и о которых допрашиваемый умалчивает. В подобных случаях у подозреваемого может сложиться впечатление, что другие соучастники преступления дают признательные показания, возможно всю вину сваливают на него, а даваемые им ложные показания или отказ от их дачи лишь усугубляют его положение. Осознание этого подвигает допрашиваемого к даче правдивых показаний.

Таковы краткие рассуждения относительно тактики допроса лица, подозреваемого в совершении преступления, в том числе на объектах транспортной инфраструктуры.

Защита прав и интересов в области обеспечения транспортной безопасности

УДК 347.4

© Мальцев Виталий Анатольевич
— кандидат юридических наук,
доцент кафедры «Финансовое право и налогообложение»
Юридического института Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II (МИИТ)

© Ситдикова Любовь Борисовна
— доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин
Юридического института Московского городского
педагогического университета (LBSitdikova@mail.ru)

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СТОРОН ПО ДОГОВОРУ ТРАНСПОРТНОЙ ЭКСПЕДИЦИИ

Аннотация. В статье исследуются общие положения ответственности сторон по договору транспортной экспедиции. На обязательства, возникающие из данного вида договора, распространяются общие положения об основаниях гражданско-правовой ответственности. Однако, как отмечают авторы, учитывая специфику договора транспортной экспедиции, где в качестве экспедитора выступает предприниматель, говорить о вине как основании его ответственности не следует, поскольку в данном случае речь идет о предпринимательском риске экспедитора и бремя доказывания возлагается на экспедитора. Рассматривается порядок возмещения убытков за виновное неисполнение клиентом своих обязательств, а также основания освобождения от ответственности по договору транспортной экспедиции.

Ключевые слова: договор, экспедитор, транспортная экспедиция, клиент, ответственность, убытки, форс-мажор.

© Maltsev Vitaly
— PhD in law, associate Professor of «Finance and taxation»
Law Institute of the Moscow state University
of railway engineering (MIIT)

© Sitdikova Luybov
— doctor of legal sciences, professor,

professor of chair of civil law disciplines
of the Law Institute of the Moscow city
pedagogical University (LBSitdikova@mail.ru)

GENERAL PROVISIONS RESPONSIBILITIES OF THE PARTIES UNDER THE AGREEMENT OF TRANSPORT EXPEDITION

Abstract. The article examines General provisions responsibilities of the parties under the agreement of transport expedition. The obligations arising out of this agreement, subject to the General provisions on the grounds of civil liability. However, as noted by the author, given the specific forwarding contract, the forwarder acts as the entrepreneur, to talk about guilt as the basis for his liability should not be, because in this case we are talking about entrepreneurial risk of the freight forwarder and the burden of proof lies with the forwarder. Describes how damages for wrongful non-performance by the client of its obligations and the grounds for exemption from liability under the contract of transport expedition.

Keywords: contract, freight forwarder, freight forwarding, customer, liability, damages, force majeure.

Одним из самых сложных и в то же время спорных условий договора транспортной экспедиции являются положения, определяющие и устанавливающие ответственность сторон. При рассмотрении вопроса об ответственности сторон по договору транспортной экспедиции, в первую очередь, необходимо исследовать общие основания наступления ответственности.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ) в ст. 803 указывает, что ответственность экспедитора в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения последним обязанностей по договору транспортной экспедиции определяется гл. 25 ГК РФ «Ответственность за нарушение обязательств». Федеральный закон от 30.06.2003 № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности» в ст. 6 «Общие основания ответственности», содержащей также отсылочную норму к гл. 25 ГК РФ, в качестве субъекта ответственности, в отличие от ст. 803 ГК РФ, справедливо указывает обе стороны договора — экспедитора и клиента.

Глава 25 ГК РФ содержит лишь общие нормы о порядке наступления ответственности сторон за нарушение обязательств. В частности, ст. 393 ГК РФ указывает на обязанность должника, не исполнившего или исполнившего ненадлежащим образом обязательства, возместить кредитору убытки, при этом убытки определяются в соответствии со ст. 15 ГК РФ, в которой указано, что убытками являются реальный ущерб, а также упущенная выгода. Реальный ущерб — это расходы лица, чье право нарушено, которые оно произвело или должно будет произвести для восстановления

нарушенного права, а также утрата или повреждение его имущества. Под упущенной выгодой понимаются неполученные доходы, на которое лицо могло рассчитывать в случае, если бы его право не было нарушено.

Сразу следует отметить, что лицо, которое претендует на возмещение причиненных убытков, обязано доказать следующие обстоятельства:

а) факт причинения убытков;

б) размер (объем) понесенных убытков;

б) факт нарушения права должником;

в) причинно-следственную связь между действиями должника и наступившими у кредитора убытками.

Помимо взыскания причиненных убытков кредитор вправе начислить неустойку. Неустойка может быть законная (предусмотрена нормой права) и договорная (предусмотрена соглашением сторон). Законодательством в сфере транспортной экспедиции во многих случаях предусмотрено право применения законной неустойки в качестве санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Однако данный вопрос в связи с его объемом требует отдельного рассмотрения.

Перевозчиком при исполнении договора транспортной экспедиции всегда является привлеченное третье лицо. В связи с чем, как отмечает И. Е. Данилина, «…возможно причинение вреда непосредственно клиентом-отправителем перевозчику, например опасными свойствами груза. В таком случае, после возмещения вреда перевозчику экспедитор получит право требования возмещения убытков к клиенту в порядке регрессного требования»[1]. Аналогичное мнение изложено Д. А. Медведевым и В. Т. Смирновым: «…поскольку экспедитор выступает в качестве посредника между отправителем, перевозчиком и получателем, нарушение им условий договора может привести к ответственности клиента перед перевозчиком. В равной мере нарушение своих обязанностей клиентом может повлечь ответственность экспедитора перед перевозчиком (если, конечно, эти фигуры не совпадают). Поэтому ответственность сторон в договоре может быть как прямой, так и регрессной…»[2].

Общим основанием для наступления ответственности обеих сторон является односторонний отказ от исполнения договора любой из сторон. В таком случае сторона, отказавшаяся от исполнения, обязана возместить другой стороне вызванные отказом убытки, а также штраф в размере 10% суммы понесенных затрат. При этом как указывает Е. Е. Богданова, «…размер убытков, а также сумму понесенных затрат необходимо доказать. В качестве примера можно привести необоснованный отказ клиента от передачи груза перевозчику, привлеченному экспедитором и предоставившему транспортное средство под загрузку. В случае предъявления тре-

[1] *Данилина И. Е.* Новые явления в практике транспортно-экспедиционной деятельности // Предпринимательское право. 2009. № 4. С. 36.

[2] *Медведев Д. А., Смирнов В. Т.* Гражданское право / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Т. II. М. : ТК Велби, 2003.

бования клиенту о возмещении убытков и уплате штрафа за отказ от исполнения договора, экспедитор будет обязан доказать факт оплаты перевозчику услуг по предоставлению транспортного средства под погрузку или уплаты штрафных санкций, вызванных необоснованным отказом клиента от передачи груза»[1].

Ответственность сторон определяется надлежащим исполнением обязанностей по договору. Клиент несет перед экспедитором ответственность за риск наступления у экспедитора неблагоприятных последствий, вызванных неисполнением обязанности по предоставлению информации о свойствах груза и условиях его перевозки.

Так, в случае если клиент не сообщил об опасных свойствах груза, в результате чего был причинен ущерб транспортному средству перевозчика и последний предъявил экспедитору требования о возмещении причиненного вреда, клиент обязан возместить понесенные экспедитором затраты на возмещение убытков перевозчика.

Экспедитор в свою очередь несет ответственность за просрочку исполнения обязательств по договору, если иное не оговорено в договоре или экспедитор не докажет, что просрочка исполнения возникла по вине клиента или в результате обстоятельств непреодолимой силы.

Если клиентом является физическое лицо, использующее услуги экспедитора не для предпринимательских целей, экспедитор несет перед клиентом ответственность в виде неустойки в размере 3% за каждые неполные сутки или часы (если срок оговорен в часах) просрочки, но не более 80% суммы вознаграждения экспедитору, а также обязан возместить такому клиенту убытки, причиненные просрочкой[2]. Основанием для исключения ответственности является вина клиента в просрочке или обстоятельства непреодолимой силы.

Однако следует обратить внимание на тот факт, что срок оказания услуг не является существенным условием договора транспортной экспедиции, в связи с чем, если стороны не оговорили иное, срок должен определяться по общим правилам, т.е. в соответствии со ст. 314 ГК РФ.

К обстоятельствам, исключающим ответственность экспедитора при нарушении сроков исполнения обязательства, законодатель относит вину клиента. Например, в случае обоснованного удержания груза экспедитором в качестве способа обеспечения денежного обязательства клиент не вправе предъявлять требований о возмещении убытков, причиненных просрочкой исполнения обязательства по доставке груза, поскольку просрочка вызвана виновными действиями клиента. Более того, в случае порчи груза в результате его правомерного удержания за ущерб, как и за расходы, возникшие в связи с удержанием, ответственность несет клиент, ко-

---

[1] *Богданова Е. Е.* Актуальные проблемы возмещения убытков в договорных обязательствах // Гражданское право. 2015. № 3. С. 6.

[2] *Морозов С. Ю.* Возмещение убытков экспедитором по российскому законодательству // Гражданское право. 2015. № 3. С. 11.

торый не вправе требовать возмещения такого ущерба.

Клиент также несет ответственность за просрочку исполнения обязанности по оплате услуг экспедитора в размере 0,1% суммы вознаграждения и понесенных экспедитором расходов за каждый день просрочки, но не более суммы понесенных расходов и вознаграждения. Клиент также несет ответственность за необоснованный отказ от оплаты расходов экспедитора, понесенных в интересах клиента в размере 10% от суммы этих расходов. Представляется, что данная норма предусмотрена для тех случаев, когда экспедитор оказывает услуги первоначально не предусмотренные договором транспортной экспедиции, но оказанные в целях исполнения договора и в интересах клиента.

Поскольку предметом договора транспортной экспедиции являются услуги, связанные с перевозкой груза, то экспедитор несет ответственность в виде реального возмещения ущерба за утрату, недостачу, порчу или повреждение груза с момента принятия до момента выдачи груза грузополучателю. Основанием для исключения ответственности являются обстоятельства, которые стали причиной порчи, повреждения, утраты или недостачи груза и которые не зависели от экспедитора.

Экспедитор отвечает перед клиентом за утрату, недостачу или повреждение (порчу) при перевозке груза с объявленной ценностью в размере объявленной ценности или части объявленной ценности пропорционально утраченной части груза или суммы; за утрату, недостачу или повреждение (порчу) груза, принятого без объявленной ценности в размере действительной (документально подтвержденной) стоимости груза — при полной утрате груза, недостающей его части или в размере суммы, на которую понизилась действительная стоимость груза, либо при невозможности восстановления груза в размере полной действительной стоимости груза соответственно.

Под действительной стоимостью груза понимается цена, указанная в договоре купли-продажи или счете продавца, а при отсутствии цены по принципу определения цены, предусмотренному в п. 3 ст. 424 ГК РФ, т.е. исходя из средней цены за аналогичный товар.

При оказании услуг в международном сообщении действует норма об ограничении ответственности экспедитора: не более двух расчетных единиц за килограмм общего веса утраченного, недостающего или испорченного груза, если более высокая сумма не возмещена экспедитору лицом, за действия которого он несет ответственность.

Данное условие включено для недопущения неосновательного обогащения экспедитора за счет возмещения большей стоимости причинителем вреда или ответственным за убытки лицом. В то же время стороны могут оговорить наряду с возмещением ущерба обязанность возврата экспедитором ранее уплаченного вознаграждения пропорционально размеру стоимости утраченного или испорченного груза.

Примечательно, что законодатель не обязывает экспедитора вернуть

полную стоимость услуг, т.е. включая расходы экспедитора. Хотя, на наш взгляд, более правильно было бы обязать экспедитора вернуть всю стоимость услуг пропорционально стоимости утраченного груза. Поскольку в случае утраты груза перевозчик обязан вернуть всю сумму провозной платы, не выделяя из нее размер своего вознаграждения и расходов, то экспедитор, возвращая только стоимость своего вознаграждения, неосновательно обогащается в части возмещения стоимости расходов на перевозку, полученной первоначально от клиента.

Помимо вышеуказанного необходимо отметить, что экспедитор отвечает перед клиентом по тем же правилам, по которым перед экспедитором отвечает перевозчик, если наступление ответственности экспедитора вызвано ненадлежащим исполнением или неисполнением договора перевозки.

В. В. Витрянский подробно рассматривает вопрос определения ответственности экспедитора по правилам, предусмотренным для перевозчика: «…прежде всего, необходимо подчеркнуть, что характерной чертой ответственности за нарушение обязательств по перевозке груза является ее ограниченный характер. Применительно к отдельным нарушениям условий договора перевозки груза ответственность перевозчика установлена либо в форме возмещения прямого ущерба или его части (но не упущенной выгоды), например за несохранность груза, либо в форме исключительной неустойки, в частности, за просрочку его доставки. Кроме того, транспортным законодательством нередко предусматриваются особые основания освобождения перевозчика от ответственности за определенные нарушения обязательств по перевозке груза…»[1]. К таким обстоятельствам можно, например, отнести исключение ответственности перевозчика на железнодорожном транспорте в связи с обстоятельствами непреодолимой силы и иными, не зависящими от воли перевозчика обстоятельствами.

Следовательно, если экспедитор сможет доказать, что причиной неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств стали действия или бездействие перевозчика, ответственность экспедитора перед клиентом будет определяться по тем же правилам, что и ответственность перевозчика.

Исходя из вышеизложенного следует, что ответственность экспедитора и клиента строится как на общих основаниях, предусмотренных общей частью гражданского права, так и с некоторыми дополнительными основаниями наступления ответственности, определенными спецификой правоотношений. Так как деятельность экспедитора связана с осуществлением предпринимательской деятельности, ответственность последнего может наступить и в случае отсутствия вины в действиях, в том числе и за действия привлеченных третьих лиц. Единственным основанием для исключе-

[1] *Витрянский В. В., Брагинский М. И.* Договорное право. Кн. 4. Договоры о перевозке, буксировке, транспортной экспедиции и иных услугах в сфере транспорта. М. : Статут, 2004. С. 349—350.

ния ответственности экспедитора и клиента могут служить обстоятельства непреодолимой силы — форс-мажора. Однако следует учесть, что такими основаниями могут быть и иные, которые предусматриваются законом или договором.

Особенности безопасности и защиты транспортных комплексов

УДК 656.2

© Овсянников Всеволод Иванович
— первый заместитель начальника Центра специального назначения
сил оперативного реагирования и авиации МВД России,
слушатель Академии управления МВД России
(vania-ovsyannikov2013@yandex.ru)

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ XXII ОЛИМПИЙСКИХ ЗИМНИХ ИГР И XI ПАРАЛИМПИЙСКИХ ЗИМНИХ ИГР 2014 ГОДА В ГОРОДЕ СОЧИ

Аннотация. За последние 5—10 лет террористическая активность на транспорте во многих частях света значительно возросла и стала составной частью глобальной террористической угрозы. Из-за высокой уязвимости, в сравнении со многими другими потенциальными целями, объекты транспорта особенно привлекательны для террористов, так как обычно приводят к большому количеству жертв, могут парализовать ключевые секторы экономики и вызвать эмоциональные и общественные потрясения. Решение этой сложной задачи требует не только дополнительных затрат и оснащения транспорта современными техническими средствами, но и адекватных, упреждающих изменений в подходах к технологии и организации транспортного процесса, оптимизации форм и методов обеспечения антитеррористической безопасности на транспорте [1].

Зимняя Олимпиада 2014 г. в г. Сочи, как мероприятие международного, массового характера, относилась к категории событий, которые могли подвергнуться всевозможным атакам, рискам и угрозам. Реализации этих угроз могли привести к огромным человеческим, экономическим потерям и нанесению ущерба репутации России на международном уровне.

Ключевые слова: транспортная безопасность, органы внутренних дел, пресечение, регулирование, терроризм, угроза, фильтрационный пункт.

© Ovsyannikov Vsevolod
— first Deputy head of the Center for special purpose rapid
reaction force and aviation Ministry of internal Affairs of Russia,

[1] *Котлов Ю. Л.* Основы обеспечения транспортной безопасности государства. — URL: http://agps-2006.narod.ru/konf/2007/sb-2007/sec-1-07/03.1.07.pdf.

the listener of Academy of management of MVD of Russia
(vania-ovsyannikov2013@yandex.ru)

SOME FEATURES OF THE ORGANIZATION OF TRANSPORT SECURITY DURING THE XXII OLYMPIC WINTER GAMES AND XI PARALYMPIC WINTER GAMES OF 2014 IN SOCHI

Abstract. Over the last 5-10 years of terrorist activity in transport in many parts of the world has increased considerably and has become a part of a global terrorist threat. Due to high vulnerability, compared to many other potential targets, the transport facilities are especially attractive to terrorists, since it usually leads to a large number of victims can paralyze key sectors of the economy and cause emotional and social disturbances. The solution of this problem requires not only additional costs and equipping of transport, modern technical means, but also adequate, proactive changes in approaches to technology and organization of transport process, optimization of forms and methods of maintenance of antiterrorist security on transport.

Winter Olympics 2014 in Sochi as an international event of mass character, belonged to the category of events that could be subjected to all sorts of attacks, risks and threats. Implementation of these threats could lead to huge human, economic losses and damage Russia's reputation on the international level.

Keywords: transport safety, internal Affairs bodies, prevention, regulation, terrorism, threat, filtration point.

В процессе рассмотрения вопросов обеспечения транспортной безопасности следует сказать, что все возможные угрозы техногенного, природного, террористического и иного характера присутствуют в период проведения любых массовых мероприятий. Транспорт здесь выступает как основное средство обеспечения этих мероприятий.

Мерам по повышению антитеррористической безопасности на транспорте во всех государствах мира уделяется особое внимание, поскольку теракты на транспорте не только наносят серьезный материальный ущерб, они становятся известными широкой общественности и оказывают негативное социально-политическое воздействие на население, вызывая напряженность в обществе. В настоящее время террористическая угроза транспортной безопасности в общем объеме угроз составляет около 4%.

За последние 5—10 лет террористическая активность на транспорте во многих частях света значительно возросла и стала составной частью глобальной террористической угрозы. Из-за высокой уязвимости, в сравнении со многими другими потенциальными целями, объекты транспорта особенно привлекательны для террористов, так как обычно приводят к

большому количеству жертв, могут парализовать ключевые секторы экономики и вызвать эмоциональные и общественные потрясения.

Решение этой сложной задачи требует не только дополнительных затрат и оснащения транспорта современными техническими средствами, но и адекватных, упреждающих изменений в подходах к технологии и организации транспортного процесса, оптимизации форм и методов обеспечения антитеррористической безопасности на транспорте [1].

Зимняя Олимпиада 2014 г. в г. Сочи, как мероприятие международного, массового характера, относилась к категории событий, которые могли подвергнуться всевозможным атакам, рискам и угрозам. Реализации этих угроз могли привести к огромным человеческим, экономическим потерям и нанесению ущерба репутации России на международном уровне.

Наверное, безопасность во время проведения зимних олимпийских игр в г. Сочи являлась одной из первоочередных задач для организаторов Олимпиады. И одним из факторов риска была транспортная инфраструктура. Согласно данным Оргкомитета «Сочи-2014» на Игры должны были приехать около 140 тыс. иностранных гостей. Среди них 6 тыс. спортсменов, 350 официальных лиц и порядка 2,5 тыс. членов Олимпийской семьи.

Впервые в истории в российские Правила дорожного движения были внесены изменения с ограниченным сроком действия с января по март 2014 г. в связи с проведением Олимпийских игр 2014 г. Согласно данным изменениям Правила дополнены приложением, устанавливающим особенности организации дорожного движения в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи. Постановлением введены понятия «транспортное средство Олимпийских и Паралимпийских игр», новые дорожные знаки, обозначающие дорогу и полосу для движения только указанных транспортных средств, и соответствующая дорожная разметка.

Нормативно-правовое регулирование оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи строилось в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства РФ, а также международными правовыми актами и обязательствами страны в сфере безопасности. Объем и соотношение правовых ограничений находилось в прямой зависимости от масштаба и значимости массового мероприятия.

Рассмотрим это на примере Федерального закона от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитие города Сочи, как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные за-

[1] *Котлов Ю. Л.* Основы обеспечения транспортной безопасности государства. — URL: http://agps-2006.narod.ru/konf/2007/sb-2007/sec-1-07/03.1.07.pdf.

конодательные акты Российской Федерации». Данный Закон предоставлял Президенту РФ на тот период права введения своим указом усиленных мер безопасности, включающих установление особых правовых режимов, которые предусматривают более жесткий по отношению к настоящему законодательству характер регулирования общественных отношений. И на основании этого закона был издан Указ Президента РФ от 19.08.2013 № 686 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи». Данный Указ утвердил перечень границ запретных зон и перечень контролируемых зон и определил, что контролируемые зоны устанавливаются в целях организации санкционированного доступа в них физических лиц и транспортных средств. Их доступ в контролируемые зоны осуществляется после проведения сотрудниками полиции их досмотра и находящихся при них вещей, транспортных средств и провозимых на них вещей (в том числе с применением технических средств); запретная зона устанавливается в целях исключения доступа в нее граждан и транспортных средств без служебной и транспортной необходимости.

Этот же Указ запрещал с 7 января по 21 марта 2014 г. въезд на территорию и движение по территории г. Сочи транспортных средств, за исключением железнодорожных транспортных средств; транспортных средств, зарегистрированных в Сочи; транспортных средств экстренных оперативных служб; транспортных средств, имеющих аккредитационные свидетельства.

Ограничивал проезд через пункт пропуска через государственную границу Российской Федерации Адлер (Краснодарский край) транспортных средств без соответствующих разрешений.

Также был издан приказ МВД России от 11.10.2013 № 839 «Об утверждении Инструкции об организации досмотра граждан, находящихся при них вещей, транспортных средств и провозимых на них вещей (в том числе с применением технических средств)». Целями вводимых правовых ограничений являлись предупреждение и пресечение противозаконной активности, установление прав и границ, в пределах которых субъекты должны действовать предписываемым им способом, исключение определенных нежелательных последствий деятельности физических и юридических лиц. Для выполнения вышеназванных условий, была разработана схема (правила) доступа транспортных средств на Олимпийские объекты.

Рассмотрим ее основные положения.

I. Все «олимпийские» транспортные средства (т/с) были разделены на три типа:

1) грузовые т/с, имеющие аккредитацию т/с и разрешение на въезд, и стоянку транспортных средств (РВСТ), осуществляющие доставку грузов в целях организации и проведения Игр. Доступ грузовых т/с осуществлялся в соответствии со сводным графиком поставок (груз — непереносимый

груз, размеры которого превышали объем багажника легкового автомобиля (примерно более 200 л или кг и имели габариты, не позволяющие досмотреть его с помощью интроскопа);

2) сервисные т/с — транспортные средства различных служб, которые осуществляли функции по обслуживанию объекта и его инфраструктуры, оказанию услуг на территории объекта, имеющие аккредитацию т/с и РВСТ. К категории сервисных т/с относились т/с коммунальных служб; т/с мобильных команд технической поддержки; топливные т/с; водовозы; снегоуборочная техника; мусоровоз (ТБО); мусоровоз (ЖБО); прочие сервисные транспортные средства;

3) операционные т/с — иные транспортные средства организаторов и участников Игр, включая грузопассажирские (переносимый груз, размер которого не должен был превышать объем багажника легкового автомобиля (примерно 200 л/кг) и иметь габариты, позволяющие досмотреть его с помощью интроскопа), имеющие аккредитацию т/с и РВСТ и предназначенные для транспортировки пассажиров, их багажа, ручной клади. Доступ операционных т/с осуществлялся в соответствии с расписанием объекта и не ограничивался Сводным графиком поставок, далее (СГП).

К категории операционных относились следующие группы транспортных средств: официальный автопарк АНО «Оргкомитет «Сочи 2014»; транспортные средства категорий Т1, Т2, Т3 экстренных служб, имеющие РВСТ; иные т/с, имеющие РВСТ, основной целью которых не являлась доставка грузов и обслуживание объекта.

Операционные т/с не подлежали регистрации в сводном графике поставок, в отличие от сервисных и грузовых т/с. А все снегоходы, гольф-кары и прочие аналогичные т/с также должны были иметь соответствующий РВСТ.

II. Виды «олимпийских» пропусков на транспортные средства. Система специальных пропусков для движения транспортных средств в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи совмещала в себе аккредитацию для транспортного средства; РВСТ. Аккредитация являлась индивидуальной для каждого конкретного транспортного средства и была привязана к его реквизитам. При проезде в контролируемые зоны должна была быть размещена на лобовом стекле в правом верхнем углу.

РВСТ служил для регулирования количества т/с на каждом конкретном объекте или группе объектов и не был привязан к конкретному т/с и его реквизитам. При проезде в контролируемые зоны должен был быть размещен на лобовом стекле в правом нижнем углу.

Все транспортные средства, въезжающие в контролируемые зоны и Олимпийскую/Паралимпийскую полосу движения должны были иметь как аккредитацию т/с, так и РВСТ.

Наличие аккредитации и РВСТ на транспортном средстве предоставляло право осуществить заезд транспортного средства в контролируемые

зоны и/или парковку на территории олимпийского объекта или группы объектов, обозначенных на РВСТ; право на проезд по Олимпийской/Паралимпийской полосе.

Наличие лишь аккредитации т/с не предоставляло право осуществить заезд транспортного средства в контролируемые зоны и олимпийскую полосу движения. А в случае наличия двух или более РВСТ на т/с доступ осуществлялся, если хотя бы один из них предоставлял право въезда в соответствующую контролируемую зону.

III. Доступ операционных т/с на объект был возможен круглосуточно (в соответствии с расписанием работы каждой зоны досмотра т/с) и не ограничивался сводным графиком поставок.

В зоне досмотра транспорта (ЗДТ), расположенной на периметре безопасности каждого объекта горного кластера, проводился досмотр и проверка прав доступа транспортного средства и пассажиров.

Для въезда в зоны ограниченного доступа (парковки и т.д.) внутри периметра безопасности объекта необходимо было иметь РВСТ, предусматривающее разрешение на въезд в указанную зону.

Грузовые поставки могли осуществляться в том числе в дневное время суток, в соответствии со Сводным графиком поставок, на следующие объекты: в Олимпийские деревни (ввиду запрета МОК на осуществление работ в Олимпийских деревнях в ночное время); в Главный и Горный Медиа Центр (обусловлено операционной деятельностью телевещательных компаний); продукты питания и напитки на соревновательные объекты горного кластера.

Для проезда через фильтрационный пункт грузовое т/с должно было иметь соответствующее РВСТ и их аккредитацию. Досмотр т/с и проверка прав доступа водителя и пассажиров в указанный пункт не проводились, а не соответствующие т/с требованиям доступа перенаправлялись к выезду с территории фильтрационного пункта.

Досмотр в зонах досмотра т/с на периметре безопасности Олимпийского парка с использованием мобильного инспекционно-досмотрового комплекса (МИДК). Так, досмотру на МИДК олимпийского парка подлежали следующие категории грузов: топливо; цветы; жидкие бытовые отходы; твердые бытовые отходы; т/с по уборке снега и территории объекта; почтовые отправления; транспортные средства телевещательных компаний (за исключением передвижных телевизионных станций) — до момента проведения обследования объекта, на который следует груз.

Иные категории грузов, помимо вышеуказанных, подлежали досмотру на удаленном пункте досмотра транспорта и грузов (УПДГ).

После успешного завершения проверки т/с и его содержимого, уполномоченные сотрудники, устанавливали охранные пломбы на т/с и заполняли сертификат проверки безопасности груза.

Транспортное средство двигалось по маршруту УПДГ — олимпийские объекты под наблюдением из центра управления олимпийским транспор-

том с помощью системы ГЛОНАСС/GPS.

Допуск т/с экстренных служб (в том числе т/с полиции, пожарных служб, иных экстренных служб, служб скорой помощи, иных медицинских т/с с включенной сиреной) при наступлении чрезвычайной ситуации и наличии угрозы жизни и здоровью людей осуществлялся без очереди и по санкции начальника объединенного пункта безопасности объекта, на который следует т/с. В этом случае досмотр т/с, проверка РВСТ, аккредитации т/с, проверка прав доступа пассажиров и водителя не осуществлялась.

После обследования объекта, на который производилась доставка, все т/с подлежали доступу и досмотру согласно стандартной процедуре.

В конце процедур допуска т/с на олимпийские объекты хотелось бы дополнительно рассмотреть, что такое сертификат проверки безопасности груза (СПБГ) и сводный график поставок (СГП). И именно они являлись одними из основных «ключей», обеспечивающих систему безопасности при доставке грузов на объекты зимней олимпиады в г. Сочи.

По итогам пломбирования грузового или сервисного т/с перед его отправкой в контролируемые зоны заполнялся СПБГ. СПБГ оформлялся в начальном пункте отправки т/с в двух экземплярах. Первый экземпляр оставался в начальном пункте отправки т/с. Второй экземпляр вручался водителю для предъявления в зоне досмотра т/с при въезде в контролируемые зоны; второй экземпляр оставался и хранился в конечном пункте разгрузки т/с у представителя ФНД «Логистика» на объекте.

СГП также являлся одним из ключей доступа в контролируемые зоны для грузовых и сервисных т/с. Грузовые и сервисные т/с, не указанные в СГП, не подлежали доступу в контролируемые зоны.

Ответственность за сбор данных и подготовку Сводного графика поставок лежала на ФНД «Логистика» оргкомитета. Выполнение сводного графика поставок контролировалось менеджером объекта по логистике.

Разработка СГП обусловлена как задачами по обеспечению эффективной операционной деятельности логистики, так и задачами по обеспечению безопасности, так как обеспечивает заблаговременное наличие у правоохранительных органов комплексной информации о планируемых поставках на олимпийские объекты.

Надо также отметить, что правоохранительным органам пришлось решать также ряд задач, не прописанных ни в одной из многочисленных инструкций в связи с особенностью расположения транспортной инфраструктуры, и олимпийских объектов в г. Сочи. Например, 7 февраля 2014 г. в момент открытия Олимпиады на стадионе «Фишт» и прилегающей к нему территории Олимпийского парка находилось порядка 60 тыс. зрителей. Из них более 70% приехало на железнодорожном транспорте и соответственно на нем собиралось и уехать. Выпускать зрителей поэтапно с трибун не разрешили. Из этого следовало, что почти все находящиеся на стадионе одновременно выйдут на улицу, и основная масса направится в сторону железнодорожной станции. Время движения от стадиона до железнодо-

рожных платформ составляло 15—20 минут. График интервалов между электропоездами не обеспечивал своевременного убытия зрителей с железнодорожной станции, что создавало угрозу переполнения платформ при посадке. Вдобавок количество турникетов было не достаточно для равномерного прохода к электричкам, что могло привести к давке. Или же сотрудники полиции совместно с организаторами Олимпиады принимали следующие решения: отключить турникеты и осуществить проход граждан в электропоезда бесплатно; на пути следования граждан выставить дополнительно торговые точки и организовать развлекательные выступления артистов; сотрудникам полиции выставить несколько редких цепочек (расстояние между сотрудниками было до 4 м) для замедления прохода граждан.

Конечно, были предусмотрены резервы, чтобы в случае переполнения платформ закрыть проход на железнодорожную станцию, чтобы не допустить давки, но этого делать не пришлось, так как три выше написанных решения смогли обеспечить равномерную посадку граждан в электропоезда и их убытие.

Следует также подчеркнуть, что весь комплекс мер, направленных на обеспечение безопасности проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, себя оправдал полностью. Все кто обеспечивал охрану общественного порядка и безопасности граждан России и гостей Олимпиады заслужили высокую оценку руководства страны и среди них заслуженно были отмечены сотрудники МВД России.

Следует согласиться с тем, что вопросы повышения транспортной безопасности в последние годы вошли в число самых актуальных во всем мире. Не подлежит сомнению необходимость разработки четкой нормативно-правовой базы, которая регламентировала бы все аспекты обеспечения транспортной безопасности.

В целом, обеспечение транспортной безопасности превращается в самостоятельную область общественных отношений, которая регулируется определенным набором правовых норм (главным образом административных) в которой действуют специальные субъекты с особым правовым статусом. Вследствие этого возникла необходимость в выработке доктринального определения и нормативного закрепления транспортной безопасности как правовой категории. Такие попытки предприняты в последние годы в научной литературе, а также в процессе разработки проектов официальных документов — Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России.

Важнейшее место в выстраиваемой системе мер по обеспечению транспортной безопасности занимает оснащение объектов транспортного комплекса и транспортных средств техническими средствами противодействия террору. В настоящее время обеспеченность средствами контроля доступа, обнаружения посторонних предметов и взрывчатых веществ на объектах транспорта составляет менее 18%. Поэтому (на примере техни-

ческого обеспечения зимних Олимпийских игр 2014 г.) разработка технических средств обеспечения борьбы с терроризмом на транспорте требует решения в рамках отдельной подпрограммы «технический барьер — Антитеррор».

Несомненно, в разрешении выше рассмотренного государственно-важных вопросов основную роль играют конкретные нормативные правовые акты, изданные для обеспечения их реализации. В частности:

• федеральные законы: от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»[1]; от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и др.

• указы Президента РФ: от 19.08.2013 № 686 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи»; от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» и др.;

• постановления Правительства РФ: от 04.10.2013 № 881 «Об изменениях в законодательстве, о безопасности дорожного движения в связи с проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи»; от 16.12.2013 № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» др.;

• приказы МВД России: от 25.06.2011 № 724 «Об утверждении Положения об Управлении по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий Министерства внутренних дел Российской Федерации»; от 19.06.2008 № 532 «О проведении командно-штабных и тактико-специальных учений в период подготовки и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи»; от 27.09.2008 № 835 «О некоторых вопросах, связанных с профессиональной подготовкой сотрудников органов внутренних дел»; от 14.01.2014 № 14 «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено поведение мест проведения официальных спор-

[1] При этом предусмотренные данным документом требования по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований применяются при проведении официальных спортивных соревнований по видам спорта, определенным Минспортом России. Кроме того: изменения, внесенные Федеральным законом от 06.12.2011 № 412-ФЗ, в части дополнения ст. 34.1 ч. 2, вступают в силу с 1 января 2017 г. Положения данного документа в части регулируемых Федеральным законом от 21.07.2014 № 211-ФЗ отношений не распространяется на лиц, являющихся гражданами Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

тивных соревнований в дни их проведения» и др.

Безусловно, реализация выстраиваемой системы обеспечения антитеррористической защиты всех видов транспорта и транспортных средств потребует в ближайшем будущем больших организационных усилий и финансовых затрат. Но транспортная безопасность достигается проведением единой тактики в области обеспечения транспортной безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства в транспортной сфере. И тем самым, созданию единой системы транспортной безопасности должен предшествовать глубокий анализ состояния транспортной системы государства, выявление узких мест, проблемных вопросов по каждому виду транспорта, обоснование требований к транспортной системе. Только на этой основе можно определить приоритетные направления развития транспортной системы государства и организовать работу по созданию единой системы транспортной безопасности[1].

Литература

Амиров, И. М. Правовое регулирование обеспечения правопорядка при проведении спортивных и иных массовых мероприятий в России / И. М. Амиров, Ф. П. Васильев, А. Н. Миронов / Административное право и процесс. — 2011. — № 9 2011. С. 51—55.

Васильев, Ф. П. Роль территориальных органов внутренних дел по защите прав человека в период массовых акций / Ф. П. Васильев, О. Ю. Коневская // Силовое принуждение и проблемы обеспечения национальной безопасности России / под общ. ред. А. В. Кулакова. — М. : Пограничная академия ФСБ России, 2010.

Духно, Н. А. Совершенствование обеспечения безопасности на транспорте в рамках требований Президента России и пути их разрешения / Н. А. Духно, Ф. П. Васильев // Транспортное право. — 2011. — № 3. — С. 4—11.

Егоров, А. Г. Философское: значение современного олимпизма / А. Г. Егоров // Теория и практика физической культуры. — 2001. — № 7. — С. 18—23.

Исенбаева, Е. Г. Концептуальная модель эволюции современных олимпийских игр : дис. … канд. пед. наук Волгоград, 2010.

[1] *Котлов Ю. Л.* Основы обеспечения транспортной безопасности государства. — URL: http://agps-2006.narod.ru/konf/2007/sb-2007/sec-1-07/03.1.07.pdf.

УДК 349.4+656.2

© Васильева Татьяна Юрьевна
— начальник юридического отдела муниципального
казенного учреждения «Земельное управление» г. Чебоксары

© Васильев Федор Петрович
— доктор юридических наук, профессор,
помощник директора Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II (МИИТ),
член Российской академии юридических наук

© Чернобай Екатерина Юрьевна
— заместитель директора по науке
Юридический института Московского
государственного университета путей сообщения
Императора Николая II

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ СУБЪЕКТАМИ, ОБЛАДАЮЩИМИ ОБЪЕКТАМИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Аннотация. Современные специфические особенности в области земельного пользования касаются, прежде всего, тех субъектов, которые имеют непосредственное отношение к вопросам владения, пользования и распоряжения объектами транспортной инфраструктуры, вопросам жизнедеятельности таких объектов. Правовые вопросы землепользования, установленные и принятые в марте 2015 г., требуют проведения анализа с точки зрения их практического применения и механизма их реализации именно сейчас можно подвести небольшие итоги и сделать определенные выводы. Применимость любой нормы права зависит не только от ее структурного признака, но и, несомненно, не менее важного — признака конкретности и формальной определенности. Реформа, приведшая к принятию фактически «нового» Земельного кодекса РФ, несомненно, заслуживает слов одобрения в части выдерживания структурности. Эти и другие нововведения должны учитывать, как функциональные ведомства, такие как Минтранс России, Минпромторг России, Ространснадзор, федеральные агентства: воздушного транспорта, дорожного, морского и речного транспорта и железнодорожного транспорта, а также организации транспортной инфраструктуры, такие как Государственная компания «Российские автомобильные дороги», ОАО «РЖД» и т.д. С учетом этих и других

правовых факторов вопросы землепользования, капитальный ремонт и капитальное строительство объектов транспортной инфраструктуры невозможно рассматривать без учета существенных изменений в нормах ЗК РФ.

Ключевые слова: город, государство, Земельный кодекс РФ, закон, земельный, инфраструктура, муниципалитет, предоставление, объект транспортной инфраструктуры, участок.

© Vasileva Tatyana
— head of the legal department of the municipal government of «Land» in Cheboksary

© Vasilyev Feodor — doctor of legal sciences, professor of the Institute of law of the Moscow state university of railway engineering of Emperor Nicholas II, member of the Russian Academy of law Sciences (RAÛN)

© Chernobay Ecaterina
— deputy director of the Institute of the Institute of law of the Moscow state university of railway engineering of Emperor Nicholas II

IMPROVEMENT OF LAND LEGISLATION AND SOME FEATURES OF THEIR IMPLEMENTATIONS OF ACTORS WITH TRANSPORT INFRASTRUCTURE OBJECTS

Abstract. Modern specific features in the field see availability of use relate primarily to entities that are directly related to questions of ownership, use and disposal of transport infrastructure, the issues of life-the waste of such objects. Legal issues of land tenure, established and adopted in March 2015, require analysis from the point of view of their practical application and the mechanism of their implementation it is now possible to summarize small results and to make certain conclusions. The applicability of any rule of law depends not only on structural grounds, but certainly not least, the symptom specificity and the formal certainty. The reform that resulted to enactment is actually «new» Land code of the Russian Federation, undoubtedly, it had endorsed the words of approval in terms of the aging structure. These and other innovations should be considered as functional departments such as the Ministry of transport of Russia, Ministry of industry and trade of Russia, Rostransnadzor, Federal Agency of air transport, road, sea and river transport and railway transport and organization of transport infrastructure, such as

State company «Russian highways», OJSC «Russian Railways», etc. Taking into account these and other legal factors, issues of land use, major repairs and capital construction of objects of transport infrastructure cannot be considered without taking into account significant changes in the norms of the land code.

Keywords: city, state, Land code of the Russian Federation, the law of the land, the infrastructure, the municipality, the provision, transport infrastructure, the site.

Законодателями установлены нормы, позволяющие устранить проблемы с долгостроем, захватом земельных участков, появлением возможности обмена земельных участков, находящихся в частной собственности и предназначенных для размещения объектов транспортной инфраструктуры, на участки, находящиеся в публичной собственности. Однако с точки зрения их применения еще остаются вопросы, в частности, устранения неопределенности и расстановки всех точек над «i», упущений в проектировании или пересмотре землепользования теми или иными землепользователями в рамках новых требований Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ). Наряду с введением новых глав и статей в ЗК РФ необходимо учитывать наличие переходных положений, установленных Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ.

Ведомства и организации, осуществляющие свою деятельность в сфере транспортной инфраструктуры, несомненно, должны ориентироваться в нормах права, не только регулирующих объекты транспортной инфраструктуры, но и обеспечивающие их жизнедеятельность. Изменения в ЗК РФ, вступившие в силу 1 марта 2015 г., масштабны, и бесспорно, ориентирование в нововведениях позволит обеспечить эффективное управление и организацию объектов транспортных инфраструктур.

В целом, вопросы о землеустройстве, владения и пользования, распоряжения и юридической ответственности всегда были актуальными для любого участника земельных правоотношений. Несомненно, одним из землепользователей (земельного правоотношения) является Минтранс России (юридическое лицо), федеральные агентства и службы, а также различные акционерные общества (собственники ОАО), в том числе ОАО «РЖД», и их структурные и территориальные органы.

Затронутый нами вопрос по существу нуждается в толковании не только с научной точки зрения, но и практически-образовательных сторон в связи с тем, что вопросы транспортной политики и деятельности объектов транспортной инфраструктуры играют существенную роль. При этом реализация любых норм федеральных законов обеспечиваются разработкой ведомственных нормативных правовых актов, разъяснений различного характера и методических рекомендаций.

Согласно ЗК РФ субъектами земельных отношений являются:

— собственники земельных участков — лица, являющиеся собственни-

ками земельных участков;

— землепользователи — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного пользования;

— землевладельцы — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;

— арендаторы земельных участков — лица, владеющие и пользующиеся ими по договору аренды, договору субаренды;

— обладатели сервитута — лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут);

— правообладатели земельных участков — собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и их арендаторы.

За последние годы ЗК РФ претерпел значительные изменения:

— установлен новый порядок предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в публичной собственности;

— определены особенности приобретения лицами земельных участков на торгах и без проведения торгов, а также за плату и бесплатно;

— урегулированы отношения в области установления сервитутов, перераспределения земель, передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов РФ;

— установлена возможность использования гражданами и юридическими лицами земель, находящихся в публичной собственности, без предоставления земельных участков.

Комментарии изменений, внесенных в ЗК РФ, уже были даны не только специалистами-правоведами, занимающимися научной деятельностью, но и некоторыми юристами-практиками. Целью в авторских суждениях является обобщение и структурное представление «нового» земельных участков в сжатом, но «удобоваримом» виде. И в целом, нововведения в нормы, регулирующие земельные правоотношения, приняли масштабный характер, соответственно их изучение и ориентирование в структуре считаем целесообразней проводить в форме конспекта ключевых тезисов, насыщенных содержанием и выраженных в интерактивных схемах.

В юридической практике (и не только в ней) почти все зависит от определения термина, которым оперирует закон. Тем самым, на первый взгляд это может показаться узко юридическим вопросом, не имеющим отношения к реальной деятельности, к сути проблемы, однако это не так. Законодатели с третьей попытки применили элементы научного подхода при определении понятия земельных участков, что по всеобщему ожиданию считаем, разрешило множество ранее возникающие вопросы. В действующей редакции основная привязка при определении земельного участка сводится не к определению границ земельного участка (как это было до 1 марта 2015 г.), а гораздо шире — к рассмотрению земельного участка

в качестве объекта гражданских правоотношений, как объекта недвижимости, имеющего индивидуально-определенные характеристики (рис. 1).

до 1 марта 2015 года	после 1 марта 2015 года
Статья 11.1. Понятие земельного участка (пункт 1) Земельный участок: **– как объект земельных отношений** – часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.	**Статья 6. Объекты земельных отношений** (пункт 3) Земельный участок: **– как объект права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав** на землю – недвижимая вещь, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

Рис. 1. **Понятие земельного участка**

Кроме того, были изменены, а именно конкретизированы, основания возникновения прав на земельные участки. Ранее ЗК РФ содержал лишь отсылочную норму к ГК РФ. В действующей редакции основания дополнены (рис. 2).

до 1 марта 2015 года	после 1 марта 2015 года
Статья 25. Основания возникновения прав на землю **-установленные гражданским законодательством** **- федеральными законами**	**Статья 25. Основания возникновения прав на землю** **-установленные гражданским законодательством** **- федеральными законами**
	Статья 39.1 **- решение органа ГВ или МС при предоставлении ЗУ в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;** **- договор купли-продажи;** **- договор аренды;** **- договор безвозмездного пользования**

Рис. 2. **Основания возникновения прав на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в публичной собственности**

Таким образом, принятие нововведений явилось следствием не только изменения сферы гражданских правоотношений, но и было обусловлено необходимостью пересмотра всей системы земельных правоотношений. Указанные новации в свою очередь повлекли за собой изменение не только понятийного аппарата, но и сопутствующих федеральных законов, как кодифицированных так и обычных, а также других нормативных правовых актов (рис. 3).

Кодифицированные акты:

- Гражданский кодекс РФ (4 части)
- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ;
- Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 №190-ФЗ
- Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ ;
- Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ
- Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 № 63-ФЗ

Федеральные законы:

- «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25.10.2001 №137-ФЗ
- «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 года № 33-ФЗ
- «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 №122-ФЗ
- «Об оценочной деятельности в РФ» от 29.07.1998 №135-ФЗ
- «О Государственной компании "Российские автомобильные дороги« от 17.07.2009 №145-ФЗ
- Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».
- Федеральный закон от 26 июля 2006г. № 135-ФЗ « О защите конкуренции».

Рис. 3. **Перечень общих нормативных правовых актов, регулирующих вопросы землепользования в сфере транспорта**

Эти вышеназванные новоявления — правовые факторы в области землепользования, которые следует учитывать и в процессе изучения таких юридических дисциплин, как:

— земельное право и административное право (толкование норм УК РФ и КоАП РФ и законов субъектов РФ);

— транспортное право, хозяйственное право и муниципальное право и др.

Литература

1. Бирюков, А. А. Сервитуты в российском гражданском законодательстве : дис. … канд. юрид. наук / А. А. Бирюков. — Ставрополь, 2004.

2. Чернобай, Е. Ю. Правовые проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд в целях формирования полосы отвода железных дорог / Е. Ю. Чернобай // Аграрное и земельное право. — 2013. — № 12. — С. 56—61.

3. Чернобай, Е. Ю. Управление земельными участками в полосе отвода железных дорог: теоретический аспект / Е. Ю. Чернобай // Сборник научных трудов: материалы всероссийской научно-практической конференции (5—6 апреля 2013 г.) / под ред. Т. В. Каневой. — Ухта : УГТУ, 2013.

4. Чернобай, Е. Ю. Правовой режим земель полосы отвода железных дорог : дис. … канд. юрид. наук / Е. Ю. Чернобай. — М., 2014.

Транспортная безопасность в профессиональном образовании

УДК 656.2

© Духно Николай Алексеевич
— доктор юридических наук, профессор,
директор Юридического института Московского государственного
университета путей сообщения Императора Николая II (МИИТ)

СТАНОВЛЕНИЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Аннотация. В настоящее время транспортное образование представляет собой сложившуюся мощную систему подготовки инженеров, технических и других квалифицированных рабочих специалистов, способных выполнять разнообразные виды работ в транспортном комплексе, куда входят все виды транспорта. Работники в области транспорта — это особые специалисты, воспитание которых связано с глубоким пониманием специфических особенностей сложной транспортной инфраструктуры, что необходимо для обеспечения безопасности на транспорте и создания самых благоприятных условий всем, кто пользуется его услугами. В статье рассмотрены вопросы развития транспортного образования, которое начало формироваться и развиваться под влиянием новых европейских знаний, а затем перешло в зависимость от развития экономики страны, где требовался, прежде всего, железнодорожный транспорт, ставший основным в грузоперевозках.

Ключевые слова: транспортное образование; железнодорожное образование; железные дороги; инженеры путей сообщения; университеты; институты; учебные заведения.

© Duhno Nikolay
— doctor of juridical sciences, professor,
director of the Law Institute of the Moscow state transport
University of Emperor Nicholas II (MIIT)

THE DEVELOPMENT OF THE RAILWAY EDUCATION IN RUSSIA

Abstract. Currently transport education submits a strong system of training engineers, technical workers and other qualified professionals able to perform various kinds of jobs in the transport sector, where all types of transport. Workers in the field of transport is of particular specialists, the education which

is associated with deep understanding of the specificities of complex transport infrastructure that is necessary to ensure transport security and creating most favorable conditions for all people using its services. In the article the questions of development of transport education, which began to form and grow under the influence of new European knowledge, and then moved in dependence on the development of the national economy, where required, above all, railway transport and became a major in transportation.

Keywords: transport; education; railroad education; Railways; railway engineers; universities; institutes; schools.

Железнодорожное образование возникло как часть транспортного образования и оказалось его рассветом.

Сегодня в системе транспортного образования ведется подготовка специалистов, востребованных для проектирования, конструирования, строительства и эксплуатации всех существующих в России видов транспорта. Специалист транспорта обязан хорошо быть воспитан, иметь высокую нравственность, крепкую волю, уметь жить в коллективе и быть способным качественно выполнять свою работу, проявляя усердие и трудолюбие. Успешное функционирование железнодорожного, автомобильного, морского, речного, воздушного, трубопроводного, промышленного и городского транспорта осуществляется благодаря квалифицированной работе специалистов, подготовленных в системе транспортного образования.

Не многие задумывались о том, что же предшествовало становлению нашего транспорта, как он возник, какими способами развивался и каким он должен быть на современном этапе развития нашего Отечества.

До XVII в. транспорт в России развивался на основе обычаев и нашей сложившейся национальной культуры. В самом начале XVIII в. Петр I, после посещения Западной Европы, впечатленный увиденным, со свойственной ему пылкостью приступил к переустройству России, стремясь вывести ее из отсталости. В это время и возникла потребность в подготовке образованных людей, способных развивать промышленное производство и транспорт. Первой транспортной школой можно считать Школу математических и навигацких наук, основанную в Москве в 1701 г. Других дорог, кроме водных путей, в России в ту пору не было. Водные пути развивались под давлением потребностей торговли и военного дела, этими обстоятельствами усиливалась необходимость в подготовке новых, грамотных специалистов для водного транспорта.

В Петербурге в 1715 г. открылась Морская академия. Вторая половина XVII в. выявила потребность в строительстве не только водных путей, обстоятельства диктовали необходимость развития сухопутных дорог. Востребованность в специалистах росла так же, как и росли виды специалистов, способных обеспечивать строительство, содержание и эксплуатацию

дорог не только на водных, но и на сухопутных путях. Продолжая развивать учебные заведения, в них стали открываться классы по подготовке разных специалистов, которые могли работать по устройству и эксплуатации искусственных сооружений на сухопутных путях. В 1781 г. в Холмогорах устроилась мореходная школа, при которой был организован корпус подготовки гидравликов, а в 1782 г. в Москве и Вышневолоцке открываются низшие технические школы для подготовки специалистов по водяным коммуникациям. Приближавшийся XIX в. стал эпохой просвещения народа России. Под натиском бурных перемен, охвативших Западную Европу, где с XVII в. начался и шел кипящим потоком промышленный переворот, в России осознали роль нового знания и стали понимать значение образования в обновлении промышленного производства, в строительстве и содержании транспорта для подъема отсталой страны.

К началу XIX в. в России окрепли отдельные технические школы и сложились определенные группы образованных людей, между которыми разгорались горячие споры, по какому пути должно развиваться наше Отечество. Было много тех, кто не желал никаких перемен, не хотел отмены крепостничества и не был сторонником передачи, хоть каких бы то ни было полномочий от императора в пользу коллективных органов управления государством. Эти сторонники горячо верили в наши русские обычаи, в нашу национальную культуру и утверждали, что только на ее основе, без влияния европейского знания, можно и нужно обустраивать Россию. Вступивший на престол Александр I окружил себя сторонниками реформирования управления в Российском государстве. Впервые были созданы коллективные органы управления исполнительной власти — министерства. Среди восьми образованных министерств было и министерство народного просвещения. С созданием министерства просвещения в России начали формироваться условия для развития полноценного высшего образования европейского образца по подготовке специалистов, способных к организации и управлению производством. В России создавалась новая система образования. Вся российская территория делилась на шесть учебных округов, в каждом создавался университет, который организовывал и подчинял все другие учебные заведения округа, по принципу преемственности образования от низшего уровня к высшему.

Под влиянием европейского знания в России развивается промышленное производство, и потребность в развитии дорог возрастает. К этому времени наиболее развитыми были водные пути, но особенности территориального и климатического характера России обусловливали необходимость развития сухопутных дорог. Александр I своим Манифестом 20 ноября 1809 г. учреждает Институт Корпуса инженеров путей сообщения. Это было принципиально новое учебное заведение, призванное готовить специалистов высокого уровня, способных для работы на существующих дорогах. При долгих спорах между разными группами специалистов сошлись на том, что в России нужны железные дороги и их нужно начинать

строить. 1 ноября 1810 г. новый институт путей сообщения был торжественно открыт. Первым ректором института был Августин Августинович Бетанкур. Он много труда вложил в развитие нового типа вуза России, давшего толчок развитию железнодорожного образования и железнодорожного транспорта, создавая полноценные основы формированию будущих транспортных учебных заведений.

Институт стал первым высшим техническим заведением в области транспорта. На протяжении долгого времени институт не имел факультетов и готовил инженеров путей сообщений широкого профиля по проектированию, строительству и эксплуатации всех дорожных и гидротехнических сооружений. Срок обучения составлял восемь лет, с последующим переходом на пятилетнее обучение, которое делилось на два этапа, теоретическое и практическое, основы которых остались до наших дней. Выпускникам присваивалось звание инженера путей сообщений.

С 1826 г. профессорский состав Института начал выпуск научного журнала путей сообщений. На тот период времени журнал сыграл важную роль в распространении научных знаний, явно не хватавших в среде людей, стремившихся к новым переменам. Вышли 36 номеров этого издания в течение первого десятилетия работы Института. Журналы содержали научные статьи по вопросам проектирования и строительства самых различных инженерных сооружений, как в России, так и за рубежом.

В 1831 г. в институте началось чтение публичных лекций. Профессор Г. Ламе прочитал две лекции «Построение железных дорог в Англии», в которых он обосновал экономическую выгодность строительства железных дорог. Материал для этих лекций был собран во время командировки в Англию. Ему противостоял профессор института М. Дестрем, убежденный сторонник развития водных путей сообщений, который читал лекции «Причины невозможности устройства железных дорог в России».

С 1833 г. профессор П. П. Мельников, читавший курс прикладной механики, после утверждения его заведующим кафедрой, значительно расширяет круг своих научных интересов, вникая в сущность железнодорожного транспорта. Он разрабатывает и читает лекции по железнодорожной тематике, охватывающей основные разделы: верхнее строение пути, тяга поездов и подвижной состав. Глубокая научная работа профессора завершается подготовкой и изданием первого в России учебника «О железных дорогах», опубликованного в 1835 г. Учебная работа института сопровождается научными исследованиями, плодотворность которых проявилась не только в подготовке квалифицированных инженеров путей сообщения, но и для проектирования и строительства железных дорог, где вуз принимал активное участие.

С 1835 г. выпускник института, а затем и профессор М. С. Волков разрабатывает и вводит в учебный процесс новый курс «О построении железных дорог». Этот учебный курс стал основанием для подготовки в институте инженеров по строительству железных дорог.

Институт решал две взаимосвязанные задачи. Первая устремлялась в подготовку нужных России инженеров для строительства и эксплуатации железных дорог. Второй важной задачей института являлась та, которая стала возможной благодаря решению первой, так как в проектировании и строительстве железных дорог принимали участие выпускники и ученые вуза путей сообщения. Идея строительства железной дороги в России была воплощена в действительность. Первая Царскосельская железная дорога подтверждала правильность не только самой идеи, построенная железная дорога стала базой практики для обучающихся в институте, что значительно повысило качество подготовки инженеров путей сообщения. Все это создавало надежную кадровую основу для квалифицированного строительства и обслуживания Николаевской железной дороги.

Предвидя необходимость строительства сухопутных путей сообщения, в России создавались учебные заведения по подготовке специалистов со средним техническим образованием. В 1820 г. при институте была учреждена Военно-строительная школа путей сообщения для подготовки техников-строителей. В этом же году для подготовки мастеров и техников была создана Школа путей сообщения со сроком обучения три года. Средние учебные заведения развивали и дополняли систему железнодорожного и транспортного образования России, которое стало необходимым для формирования кадрового состава, без которого невозможно было ни строительство железных дорог, ни их содержание.

Выпускник Института инженеров путей сообщения С. П. Тимошенко в своей увлекательной книге «Инженерное образование в России» справедливо заметил, что образовательная схема Главного инженерного училища с разделением пятилетнего образования на два этапа в дальнейшем на примере Института инженеров путей сообщения распространилась в России и сохраняется до сих пор. Это позволяло начинать преподавание математики, механики и физики на довольно высоком уровне уже на первых курсах и дать студентам достаточную подготовку по фундаментальным предметам, а затем использовать время для изучения инженерных дисциплин.

С участием выпускников Института инженеров путей сообщения, а также выпускников других учебных заведений, в России с 1837 по 1917 г. было построено более 70 тыс. км железных дорог.

Институт инженеров путей сообщения рос и развивался, меняя не только свое название, он обогащался новыми научными направлениями, вел подготовку специалистов по широкому спектру деятельности, выражавшей собой особенность меняющегося транспортного комплекса.

Окрепший институт, ставший носить название Ленинградского института инженеров железнодорожного транспорта (ЛИИЖТ), оказался хорошей научной, кадровой и материальной основой для создания на базе его факультетов в период с 1929 по 1931 г. четырех самостоятельных транспортных вузов, таких как: Ленинградский институт инженеров водного

транспорта; Ленинградский институт инженеров гражданского воздушного флота (1930); Ленинградский автодорожный институт (1931); Военно-транспортная академия (1932). Новые вузы стали необходимыми в связи со значительным ростом задач, поставленных для решения другими видами транспорта, которые в начале 1930-х гг. начали заметно развиваться.

В середине 1930-х гг. при Ленинградском институте инженеров железнодорожного транспорта были открыты Высшие курсы командного состава, что диктовалось обострявшейся международной обстановкой, вызывавшей потребность укрепления обороноспособности страны.

В 1954 г., когда для решения поставленной задачи по электрификации железных дорог стали необходимы высококвалифицированные специалисты, Ленинградский институт инженеров железнодорожного транспорта реорганизовали путем слияния с Ленинградским электротехническим институтом железнодорожного транспорта. Слияние двух вузов интегрировало научный потенциал и образовало плодотворные условия для подготовки качественных специалистов, соответствующих требованиям, достаточным для решения новых задач по переходу железных дорог на новый современный вид тяги. Долго служившие железнодорожному транспорту паровозы заменялись электровозами.

Институт развивался и креп под влиянием той обстановки, которая складывалась в советское время. В период перестройки в 1993 г. институт получил статус университета и стал называться Петербургский государственный университет путей сообщения, на его научной и учебной базе работает как структурное подразделение единственный в России Институт промышленного и городского транспорта. Это достойно внимания других транспортных вузов, размещенных в иных городах, где требуются специалисты для городского транспорта, с глубоким пониманием местных особенностей и распространенных видов транспортных средств, ориентированных на местные условия.

11 февраля 2014 г. вуз переименован в Петербургский государственный университет путей сообщения Императора Александра I, возвращая ему историческую сущность, выражавшую постоянное стремление к новому знанию, к новым методикам внедрения его в практику развития транспорта, служа просвещенности народа нашего Отечества.

В наши дни Петербургский университет путей сообщения, оставаясь на богатых исторических традициях, умножает их, стремится к новым вершинам в подготовке высококвалифицированных специалистов по таким направлениям, как: автоматизация и интеллектуальные технологии; транспортное строительство; транспортные и энергетические системы; управление перевозками и логистика; промышленное и гражданское строительство; экономика и менеджмент.

В университете осваиваются очная форма и очно-заочная форма обучения. Профессиональная подготовка ведется по всем уровням обучения, представляя широкий спектр программ высшего образования, в универ-

ситете готовятся специалисты и по программам среднего профессионального образования.

В структуру университетского комплекса входят такие средние специальные учебные заведения, как: Великолукский техникум железнодорожного транспорта имени К. С. Заслонова; Вологодский техникум железнодорожного транспорта; Петрозаводский колледж железнодорожного транспорта; Санкт-Петербургский техникум железнодорожного транспорта; Ухтинский техникум железнодорожного транспорта; Медицинское училище.

Потребность в строительстве новых железных дорог на обширной территории России обусловливала необходимость в создании и совершенствовании системы железнодорожного образования. В 1896 г. создается Московское инженерное училище путей сообщения, которое с 1913 г. переименовывается в Московский институт инженеров путей сообщения. Институт начал вести подготовку инженеров для железнодорожного транспорта. Востребованность инженеров для железнодорожного транспорта к концу XIX в. нарастала, их стали готовить не только железнодорожные вузы, но и Петербургский технологический институт, Московское высшее техническое училище, Харьковский и Томский технологические институты, Киевский политехнический институт. Для подготовки специалистов со средним профессиональным образованием открывались технические железнодорожные училища[1].

С 5 июня 1896 г. Московское инженерное училище именуется Императорским.

26 сентября 1896 г. происходит торжественное открытие Императорского московского инженерного училища.

5 декабря 1913 г. училище преобразовано в Московский институт инженеров путей сообщения (МИИПС).

18 января 1914 г. институту присвоено имя императора Николая II.

19 октября 1924 г. Московский институт инженеров путей сообщения объединен с Высшими техническими курсами при НКПС СССР в Московский институт инженеров транспорта (МИИТ).

Аббревиатура МИИТ стала выражать сущность большого транспортного вуза, устремленного к поиску нового, к повышению научного потенциала и освоению новых образовательных программ по современным и востребованным профессиям.

В 1930-е гг. МИИТ был непосредственным участником разработки больших проектов развития водных путей сообщения, связанных с проектированием и строительством водных каналов, и дал толчок развитию вузов водного транспорта.

В 1931 г. на базе автодорожного факультета МИИТ и при участии высшей автомобильной школы Цудортранса создается Московский автомобильно-дорожный институт (МАДИ). В этом же году на научной и учебной

[1] URL: http://bse.sci-lib.com/article111810.html.

базах МИИТ формируются самостоятельные новые вузы, такие как: Московский электромеханический институт инженеров железнодорожного транспорта; Московский эксплуатационный институт инженеров железнодорожного транспорта; Московский институт инженеров нового строительства.

15 июня 1933 г. в МИИТ создается экономический факультет для подготовки экономистов, способных к работе в сфере железнодорожного транспорта. Железные дороги стали оказывать заметное влияние на экономику страны. Перевозочные процессы и связанные с ними другие виды железнодорожной деятельности, нуждались в обслуживании экономистами, хорошо владевшими экономическими знаниями и ясным пониманием всех особенностей и специфики железнодорожного транспорта. В 1958 г. подготовка экономистов, ориентированных на работу в области железнодорожного транспорта, в МИИТ укрепляется путем создания инженерно-экономического факультета.

В 1954 г. в МИИТ создается «Энергетический» факультет и факультет «Электрификация железных дорог». Потребность в этих структурах возникла в связи с растущими задачами по электрификации железных дорог, где нужны были высококвалифицированные специалисты. Железнодорожный транспорт начал переходить на прогрессивные виды тяги, экологически более чистые и способные перевозить большегрузные составы.

К началу 1990-х гг., в эпоху начала перестройки, железнодорожный транспорт являлся ведущей частью транспортной системы страны. По грузообороту железные дороги традиционно занимали первое место. В России железные дороги стало принятым считать как основу всей транспортной системы страны. Преимущества железных дорог над другими видами транспорта стали возможными благодаря усердной, трудолюбивой работе специалистов, получивших железнодорожное образование и впитавших традиции прошлых поколений, всегда стремившихся к новым, передовым методам работы. В подготовке специалистов для плодотворной работы в сфере железнодорожного транспорта большой вклад внес МИИТ.

В 1993 г. МИИТ стал Московским государственным университетом путей сообщения и продолжил свое развитие на пути подготовки современных специалистов, востребованных железными дорогами.

В 2006 г. МИИТ — самый крупный университетский комплекс в системе транспортных вузов России, он объединил в своей структуре техникумы и другие железнодорожные учебные заведения, преобразовав их в свои филиалы. В составе МИИТ находятся: Белгородский, Брянский, Волгоградский, Воронежский, Елецкий, Ижевский, Казанский, Калининградский, Калужский, Кировский, Лискинский, Муромский, Нижегородский, Орловский, Поволжский, Рязанский, Смоленский, Тульский, Ухтинский, Ярославский филиалы МИИТ, Курский железнодорожный техникум — филиал МИИТ; Ожерельевский железнодорожный колледж — филиал МИИТ; Рославльский железнодорожный техникум — филиал МИИТ; Тамбовский железно-

дорожный техникум — филиал МИИТ; Узловский железнодорожный техникум — филиал МИИТ; ШУРС (школа усовершенствования руководящего состава) — филиал МИИТ.

По своим масштабам МИИТ стал самым крупным транспортным вузом России. В нем сосредоточилось большинство ученых, на высокой научной основе готовятся и воплощаются в учебный процесс самые разнообразные образовательные программы, удовлетворяющие спрос широкого круга работодателей.

1990-е гг. ознаменовались коренными переменами для нашей страны. Россия, как и другие республики СССР, стала самостоятельным государством, в котором начали формироваться рыночные отношения. Эти новые обстоятельства побудили вузы к поиску освоения новых профессий и новых методик обучения. МИИТ был первым транспортным вузом, заметившим значение правовых знаний в новых профессиях, в новой жизни железнодорожного транспорта. В университете создали Юридический институт, истоки которого берут свое начало с 1992 г. В наши дни МИИТ обучает студентов и работников железных дорог транспортному праву, основному регулятору формирующихся транспортных отношений. Правовые знания стали связующим элементом профессиональных знаний каждого работника транспорта. Право — это основа порядка, при котором образуются гарантии безопасности транспорта.

В настоящее время в МИИТ ведется подготовка высококвалифицированных специалистов не только для железнодорожного транспорта, но и для других видов транспорта. 120-летняя практика работы вуза накопила опыт научной, методической и учебной работы, что создает надежную основу для правильного определения пути развития МИИТ, удовлетворяя потребности работодателей в сфере всего емкого транспортного комплекса. Структура МИИТ состоит из академий, институтов, колледжей, техникумов, гимназий, способных реализовывать все уровни образовательных программ по всем формам обучения, с использованием самых совершенных методик. В университете (МИИТ) сегодня успешно работают по подготовке специалистов такие структурные подразделения, как: Гуманитарный институт; Институт международных транспортных коммуникаций; Институт прикладных технологий; Институт пути, строительства и сооружений; Институт транспортной техники и систем управления; Институт управления и информационных технологи; Институт экономики и финансов; Русско-немецкий институт; Юридический институт; Научно-исследовательский институт транспорта и транспортного строительства, а также Российская академия путей сообщения; Российская открытая академия транспорта; Академия транспортной безопасности; Академия транспортной медицины.

Следуя добрым заветам прошлых поколений, университет, как и в начале XIX в., объединил в свою структуру все уровни учебных заведений, но на новой методологии, с новыми совершенными методиками взаимосвязи

образовательных программ подготовки специалистов разных квалификаций, преследуя цель максимально полно удовлетворить запросы работодателя.

МИИТ стал общепризнанным головным транспортным вузом России. С февраля 2016 г. МИИТ заслуженно стал именоваться Московским государственным университетом путей сообщения Императора Николая II.

Железнодорожное образование развивалось с созданием других учебных заведений разных уровней. В советское время кроме развития начального и среднего профессионального образования для нужд железных дорог создавались железнодорожные вузы с учетом потребности в специалистах, возникавших под влиянием развития железных дорог, связанного с индустриализацией страны. В конце 1920-х и в 1930-е гг. страна не могла проводить индустриализацию без квалифицированных кадров в сфере реконструкции и эксплуатации железных дорог. Для усиления работы всех ресурсов железнодорожного транспорта остро требовались специалисты в сферах тяги, пути, сигнализации, связи, а также в области планово-финансовой деятельности. Эти обстоятельства побуждали к созданию новых учебных заведений и, прежде всего, вузов, способных вести подготовку востребованных специалистов для железных дорог.

В 1937 г. Создается Хабаровский институт инженеров железнодорожного транспорта. В 1993 г. он преобразовывается в Дальневосточную государственную академию путей сообщения, а в 1997 г. — в Дальневосточный государственный университет путей сообщения. В структуре университета работают: институт тяги и подвижного состава; институт международного сотрудничества; институт управления, автоматизации и телекоммуникаций; электроэнергетический институт; институт транспортного строительства; институт экономики; естественнонаучный институт; социально-гуманитарный институт. Кроме этого университет осуществляет образовательную деятельность по разным уровням и формам обучения, включая в свою структуру факультет среднего профессионального образования; факультет воздушных сообщений; институт военного обучения; факультет довузовской подготовки; институт интегрированных форм обучения (заочное обучение); институт дополнительного образования.

Иркутский государственный университет путей сообщения, один из ведущих учебных и научно-инженерных центров Сибири и Дальнего Востока России в сфере железнодорожного транспорта. История его создания начинает свой путь с 1932 г., когда был открыт Восточно-Сибирский институт инженеров транспорта с подготовкой по двум специальностям: путейцы и паровозники. Размещался институт на станции Иннокентьевская, в настоящее время Иркутск-Сортировочный.

В 1975 г. в Иркутске открыт самостоятельный институт железнодорожного транспорта на уже существовавшей базе Восточно-Сибирского института. 13 февраля 2002 г. решением аккредитационной коллегии Ми-

нобразования России Иркутский институт инженеров железнодорожного транспорта получил статус университета. 1 декабря 2005 г. распоряжением Правительства РФ университет реорганизован в регионально-отраслевой университетский комплекс. Вуз стал единственным в регионе университетским комплексом, объединив в своей структуре Красноярский и Читинский техникумы железнодорожного транспорта, Улан-Удэнский колледж железнодорожного транспорта и Иркутский медицинский колледж железнодорожного транспорта.

В состав университета входят: факультет «Менеджмент, логистика и таможенное дело»; кафедра «Таможенное дело и правоведение»; кафедра «Менеджмент»; кафедра «Философии и социальных наук»; кафедра «Иностранные языки»; кафедра «Русский язык» факультет «Строительство железных дорог»; факультет «Экономика и финансы»; факультет «Транспортные системы»; факультет «Системы обеспечения транспорта».

В университете реализуется заочная форма обучения, для чего создан факультет, организующий учебный процесс заочников. Образовательный процесс осуществляется и в филиалах университета.

Программы среднего профессионального образования реализуются в колледжах. Университет содержит в своем составе: Сибирский колледж транспорта и строительства; медицинский колледж железнодорожного транспорта; Читинский техникум железнодорожного транспорта; Красноярский техникум железнодорожного транспорта; Улан-Удэнский колледж железнодорожного транспорта.

В 1997 г. образовался Омский государственный университет путей сообщения. Путь его создания начинается с 1930 г., когда в Томске сформировался Томский технологический институт, который стал Сибирским институтом инженеров транспорта (СИИТ). В 1932 г. на его базе был создан Томский электромеханический институт инженеров транспорта (ТЭМИИТ). В 1961 г. ТЭМИИТ был переведен в Омск и переименован в Омский институт инженеров железнодорожного транспорта (ОМИИТ). В 1994 г. институт преобразован в академию. В 1997 г. академия получила статус университета.

Омский университет путей сообщения ведет подготовку специалистов для железнодорожного транспорта своего региона, включая в свою структуру механический факультет; электромеханический факультет; теплоэнергетический факультет; факультет довузовской подготовки; факультет среднего профессионального образования; институт автоматики и телекоммуникационных технологий; институт менеджмента и экономики; институт повышения квалификации и переподготовки.

Ростовский государственный университет путей сообщения берет начало своей образовательной деятельности с конца 1920-х гг.

30 мая 1929 г. был образован Механический институт транспорта для подготовки инженеров путей сообщения по механической специальности. Но спустя несколько дней после выхода постановления Совнаркома СССР

«О мероприятиях по обеспечению народного хозяйства кадрами инженеров» только что созданный институт переименовали в Ростовский институт инженеров путей сообщения. В институте открыли три факультета: железнодорожный; водный; автодорожный и приступили к подготовке специалистов по трем видам транспорта.

29 декабря 1934 г. институт был преобразован в Ростовский институт инженеров железнодорожного транспорта (РИИЖТ) и это название носил до начала 1990-х гг. 21 июня 1993 г. вуз переименован в Ростовский государственный университет путей сообщения (РГУПС).

Образовательную деятельность университет ведет в системе сложившихся структур, отражающих содержательную сущность вуза, в состав которого входят: факультет информационных технологий управления, организован в 1982 г., включает пять кафедр; гуманитарный факультет, основан в 1993 г., включает 7 кафедр; факультет дорожно-строительных машин, имеет 4 кафедры и научно-исследовательский центр; факультет строительный, включает 3 кафедры; факультет управления процессами перевозок, имеет 4 кафедры; факультет электромеханический, включает 7 кафедр; энергетический факультет, имеет 5 кафедр; факультет «Экономики, управления и права», имеет 7 кафедр. Выпускники университета работают не только на предприятиях ОАО «РЖД», но и в других отраслях, связанных с организацией и управлением перевозочным процессом, грузовой и коммерческой деятельностью, управлением пассажирскими перевозками, организацией сервиса на станциях, вокзалах и поездах, а также в других сферах деятельности.

Самарский государственный университет путей сообщения (СамГУПС) ведет подготовку специалистов железнодорожного транспорта. Создан в начале 1960-х гг. как Куйбышевский институт инженеров железнодорожного транспорта (КИИТ) на основании постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 09.05.1963 № 533 на базе филиала Всесоюзного заочного института инженеров железнодорожного транспорта (ВЗИИТ).

В апреле 2002 г. Самарский институт инженеров железнодорожного транспорта переименован в Самарскую государственную академию путей сообщения. 1 марта 2007 г. вуз переименован в Самарский государственный университет путей сообщения.

В состав университета входят 3 института и 3 факультета, в его структуре работают 4 филиала в городах Оренбурге, Орске, Рузаевке, Уфе и одно представительство в Ульяновске, вуз имеет 37 кафедр, из них 15 выпускающих.

На базе университета создан Университетский комплекс Университетский образовательный округ «Самарский образовательный научно-производственный транспортный комплекс», в структуру которого входят:

—Железнодорожные техникумы Самары, Саратова, Пензы, Алатыря, Ртищево, Ижевска, Оренбурга, Уфы и Казани;

—Школа-интернат города Кинель;

—Многопрофильный лицей-интернат Самары;

—Медицинское училище в городе Оренбурге.

Сибирский государственный университет путей сообщения (СГУПС) расположенный в Новосибирске. Свой пут формирования начал с 1932 года на базе путейско-строительного факультета Сибирского института инженеров транспорта. В 1934 г. был преобразован в Новосибирский институт военных инженеров транспорта (НИВИТ).

В 1953 г. НИВИТ был преобразован в Новосибирский институт инженеров железнодорожного транспорта (НИИЖТ).

В 1993 г. институту был присвоен статус академии (Сибирская государственная академия путей сообщения — СГАПС), в 1997 г. — университета (Сибирский государственный университет путей сообщения — СГУПС). В 1995 г. открыт факультет «Мировая экономика и право», в 2002 г. — факультет «Управления персоналом», в 2004 г. — факультет «Бизнес-информатика». В состав университета входит Институт перспективных транспортных технологий и переподготовки кадров. На базе университета работает Институт комплексных исследований транспортных систем. Кроме этого в структуру университета входят и такие факультеты, как: строительство железных дорог; управление транспортно-технологическими комплексами; мосты и тоннели; управление процессами перевозок на железнодорожном транспорте; промышленное и гражданское строительство; инженерно-экономический факультет.

Уральский государственный университет путей сообщения (УрГУПС) свое развитие начал с 23 июня 1956 г. в г. Свердловске, когда Советом министров СССР было принято решение о создании вуза в целях подготовки специалистов, остро востребованных в деле быстрого развертывания электрификации железных дорог. Вуз был сформирован как «Уральский электромеханический институт инженеров железнодорожного транспорта» (УЭМИИТ). В 1994 г. институт получил новое название «Уральская государственная академия путей сообщения» (УрГАПС). С 1999 г. вуз носит статус университета. Его создание связано с потребностями в специалистах по электрификации на железных дорогах Урала того времени. Первоначально подготовка велась по двум специальностям: «Электрификация железнодорожного транспорта» и «Автоматика, телемеханика и связь на железнодорожном транспорте».

В настоящее время университет продолжает вести подготовку специалистов для железнодорожного транспорта, осуществляя образовательную деятельность на таких структурах, как: электромеханический факультет; электротехнический факультет; факультет управления процессами перевозок; строительный факультет; механический факультет; факультет экономики и управления.

За более чем двухвековую практику образовательной деятельности транспортных вузов, где железнодорожное просвещение оказалось как

более значимое в подготовке специалистов, которые смогли построить и содержать развитую сеть железных дорог, ставших основным видом транспорта в России, можно с убеждением сказать, что отраслевое транспортное образование сложилось. Оно выражается в специфической методике воспитания специалистов, чутко ощущающих транспортную специфику при воплощении профессионального знания в практику.

По привычному, сложившемуся представлению многих разночинных людей, подготовленный в вузе специалист должен владеть профессиональными знаниями. Такое мнение, хотя и правильное, но не полное, для железнодорожников всегда было неприемлемым. Специалисты железнодорожного транспорта всегда готовились в тесном сочетании теоретических знаний с практикой. Строительство и эксплуатация железных дорог осуществляются специалистами, владеющими высокими профессиональными знаниями и способными решать поставленную перед ними практическую задачу. На всем пути развития железнодорожного образования теоретическое обучение продолжало свой процесс на практике, где студент, владея научным знанием, приобретал способности воплощать его в практический способ, который необходим специалисту для выполнения возложенных на него обязанностей.

В университете (МИИТ), где мне выпала честь работать более двух десятков лет и получить возможность заметить сложившиеся традиции в воспитании специалистов, стало общепризнанным, что основным показателем качества обучения в вузе является факт удачного трудоустройства выпускника по избранной профессии. Заинтересованность работодателя в способном, умелом специалисте инициирует поиск свойств, которыми и должен обладать выпускник вуза. Требования работодателя к выпускникам вуза складываются под влиянием конкретных задач производственной деятельности. Они побуждают работодателя к поиску специалиста, способного высококачественно решать задачи, поставленные на участке работы, где предстоит трудиться. Никто так глубоко и всесторонне не имеет возможности знать все особенности производства, как сам работодатель, проникнутый заботой успешного развития своего предприятия. Со студенческой скамьи следует прививать учащемуся вкус и умение воплощать полученные знания в практику, где студент и работодатель присматриваются друг к другу и начинают понимать, что же еще нужно сделать, чтобы интересы их совпали, и тогда работодатель получит желанного специалиста, а выпускник хорошее место работы по профессии. Но организацию всего этого процесса, который правильно будет называть «воспитание специалиста», обязан взять на себя вуз.

В кратком очерке, отразившем становление железнодорожного образования, автор использовал сведения из сайтов названных вузов, а также многолетний опыт, наблюдения и общеизвестные исторические знания в сфере развития образования в нашей стране.

Обеспечение национальной безопасности

УДК 323.1

© Матвеев Роальд Федорович
— доктор политических наук, профессор,
кандидат юридических наук

ТОТАЛЬНАЯ ГЛОБАЛИЗАЦИЯ ИЛИ ЛЖЕ-ПАРТНЕРСТВО

Аннотация. В настоящее время говорить о «глобализации», о единоличном лидерстве, о единственном и обязательном образце «западной демократии», о «правовом и социальном государстве», об экономических успехах и «устойчивом развитии» этой модели стало затруднительно. Эти темы в последние несколько лет постепенно исчезли из учебной литературы и из политической пропаганды. Самым популярным термином в политических и юридических документах стало понятие партнерства. Этот термин уже давно встречается в юридической, политической и социологической науках. Он отражает более понятную реальность: равноправные отношения между гражданами. В отличие от «глобализации» и «всемирного лидерства» партнерство может быть установлено между простыми людьми. Кто же будет против этого возражать?

Ключевые слова: глобализация, мировой лидер, партнерство, Организация Североатлантического альянса (НАТО), Организация Объединенных Наций (ООН), цветные революции, коллективная безопасность, «прозрачность» политических отношений, соглашение ООН—НАТО, договор о транстихооканском партнерстве, договор о североатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве.

© Matveev Roald F.
— doctor of political sciences, professor,
candidate of legal sciences

TOTAL GLOBALIZATION OR PSEUDO-PARTNERSHIP

Abstract. Now to talk about «globalization», about the sole leadership, the only mandatory sample «Western democracy», about «legal and social state», economic success and «sustainability» of this model became difficult. These topics in the last few years gradually disappeared from the academic literature and political propaganda. The most popular term in policy and legal documents was the notion of partnership. This term has long been common in legal, political and sociological Sciences. It reflects the reality more clear: equitable

relations among citizens. Unlike «globalization» and «world leadership» partnerships can be established between ordinary people. Who's going to argue against it?

Keywords: globalization, global leader, partnership, Organization of the North Atlantic Alliance (NATO), the United Nations (UN), the color revolutions, collective security, transparency of political relations, the agreement of the UN—NATO agreement on transtheoretical partnership, the agreement on North Atlantic trading and investment partnership.

На протяжении более чем четверти века западные средства массовой информации уверяли нас, что мир вступил в эпоху глобализации. Специалисты разных направлений — экономисты, политологи, юристы, социологи и философы — на все лады доказывали наступление новой эпохи, при которой «глобализация», провозглашенная американскими деятелями, якобы, стала определять все процессы в различных областях общественной жизни — на национальном и на международном уровне, доказывать эффективность американской системы, и — соответственно — необходимость подчиняться указаниям руководства США.

После исчезновения СССР многим казалось, что осталось только одно *государство*, военные, политические и экономические системы и характеристики которого будто бы свидетельствовали о том, что оно доказало свою жизненность, доказало, что его системы и его политика *единственно возможны*, имеют планетарное измерение, соответствуют процессам «*глобального уровня*», а поэтому неустранимы, с ними следует смириться. США поспешили объявить себя естественным лидером, единственным правителем всего человечества, для которого их указания имеют высшую силу. Давно вынашиваемые цели установить «мир по-американски», «закон по-американски», «идеологию по-американски» и т.п. казались близкими к реализации.

Для того чтобы разобраться во всех сложных проблемах последних десятилетий, необходимо серьезно проанализировать все аспекты ситуации.

Прежде всего, необходимо учесть, что особенности *политической и правовой культуры* правящих кругов США во многом определяют содержание их внутренней и внешней политики, в том числе реальные цели и особенности американского «лидерства» в мире. Эта культура сложилась и эволюционировала в специфических условиях, в которых оказались и первые переселенцы, и их потомки. Эти люди были по тем или иным причинам вырваны из привычных, относительно стабильных условий. Для выживания, не говоря уже о производстве продуктов питания и одежды, им приходилось многое создавать заново и постоянно воевать с местными жителями, которые далеко не всегда встречали переселенцев с распростертыми объятиями. Эти особенности культуры тех, кто создал США,

объясняют, почему и современные руководители этой страны считают весь остальной мир своей «обетованной территорией», а живущих на ней людей такими же неразумными аборигенами, какими их предки считали когда-то индейцев и чернокожих рабов.

Поэтому, естественно, современная концепция «лидерства» США опирается на оружие, атомную бомбу, военные блоки, на военную силу, на самопровозглашенное право диктовать свои условия всем государствам, на экономическую мощь доллара, как международного платежного средства, на «транснациональные» корпорации и финансовые институты, забывая, по понятным причинам, о том, какими средствами было обеспечено в этой стране так называемое «первоначальное накопление капитала». Именно эта группа и приступила практически к переустройству мира после ухода СССР с международной арены.

Однако эта политика имела врожденный порок. Ограниченный кругозор, сложившейся в ограниченном территориальном пространстве, определяет то, что можно назвать «американской идеологией». Соответственно, политика опиралась (и во многом продолжает опираться) не на анализ объективных процессов, а на ограниченно субъективное истолкование действительности, и преследует ограниченно субъективные цели. Отсюда и провалы этой политики, прежде всего в странах, население которых придерживается в той или иной степени рациональной политической культуры.

Поэтому уже к началу наступившего столетия весьма быстро выяснилось, что американская сила не столько моральная, политическая и правовая, сколько откровенно силовая и военная, во всяком случае, грубая. «Глобализация» оказалась неким идеалом, содержание которого внятно никто так и не сумел определить. Американскую экономику, несмотря на присуждение американским экономистам почти всех Нобелевских премий, охватил кризис, который ударил и по «союзным» странам. Президент США, получивший Нобелевскую премию мира, развязал в ряде стран «цветные революции», провел военные авантюры и не смог остановить насилие и убийства в собственной стране. Наблюдая эти процессы, европейцы сначала шепотом, а потом открыто признали «иррациональность» западных, т.е. американских *акторов.* Политика Российской Федерации, несмотря на распространенную в Европе русофобию, стала понемногу вызывать неподдельный интерес и даже симпатию, в том числе и в самих США. Дело дошло до того, что идеями социализма заинтересовались даже в США, где на праймериз в некоторых штатах с большим перевесом получил кандидат объявивший себя «социалистом»[1].

В этих условиях говорить о «глобализации», о единоличном лидерстве, о единственном и обязательном образце «западной демократии», о «пра-

[1] Un socialiste a-lassaut-de-la-maison-blanche. URL: http://www/monde-diplomatique.fr/2016/01SUNCARA/54471.

вовом и социальном государстве», об экономических успехах и «устойчивом развитии» этой модели стало затруднительно. Эти темы в последние несколько лет постепенно исчезли из учебной литературы и из политической пропаганды. Самым популярным термином в политических и юридических документах стало понятие *партнерства.* Этот термин уже давно встречается в юридической, политической и социологической науках. Он отражает более понятную реальность: равноправные отношения между гражданами. В отличие от «глобализации» и «всемирного лидерства» партнерство может быть установлено между простыми людьми. Кто же будет против этого возражать?

Надо признать, что сам этот термин в западной пропаганде также стал использоваться достаточно давно. В последней трети прошлого столетия его можно обнаружить в некоторых документах НАТО, Евросоюза и некоторых других организаций. Но там и тогда он не имел самостоятельного *глобального* политического содержания. Теперь же он стал самым распространенным в «теоретических» концепциях и в политической практике США, НАТО и Евросоюза. Достаточно напомнить о «партнерстве ради мира», о «трансатлантическом» и «транстихоокеанском» партнерствах, которые фигурируют не только в заголовках международных договоров, но и стали в некотором смысле «нормой» международного права. Правда, нельзя не заметить, что содержание такого партнерства разрабатывается в условиях абсолютной секретности. Но секретность эта касается только «партнеров», но не «лидеров» *свободного мира*. В данном случае, очевидно, «прозрачность», также подвержена принципу двойных стандартов. Мы уже не говорим о тех преследованиях, которыми подверглись американцы Асанж и Сноуден, раскрывшие некоторые неблаговидные аспекты политики США.

Тема «партнерства» присутствует во всех разделах документа «Стратегическая концепция для защиты и безопасности членов НАТО, принятая главами государств и правительств в Лиссабоне» 19 ноября 2010 г. (с уточнениями на 23 мая 2012 г.).

Сначала несколько общих замечаний по поводу этой «Концепции». Документ начинается словами: «Мы, главы государств и правительств стран НАТО убеждены, что НАТО продолжает играть *уникальную* и *главную* роль в обеспечении общей обороны и безопасности…» (выделено нами — Р. М.). Во-первых, эта характерная для абсолютных монархов формулировка сразу дает ответ на вопрос о «демократическом» содержании НАТО. Кстати, ни в этом, ни в других документах альянса народ, граждане, никак не присутствуют. Упоминаются лидеры, генералы, но не граждане, остающимися объектами политики. Во-вторых, до сих пор считалось, что гарантом международной безопасности является Совет безопасности ООН, который включает практически все государства мира. Формальные ссылки «Концепции» на Устав ООН являются пустыми словами для упомянутых «Мы», которые *самопровозгласили* себя, по крайней мере, равными все-

мирной международной организации и СБ как ее главного органа.

Но эти «Мы» не ограничиваются одним лишь провозглашением своих *убеждений*. Они прямо заявляют о праве НАТО («уникальной роли») вмешиваться во все ситуации, во все страны, где бы они ни находились. При этом одним росчерком пера они низводят роль универсальной организации ООН до уровня региональной организации — Евросоюза. Этот вывод подтверждается следующим положением: «концепция,— признают “Мы”, — обязывает альянс предупреждать кризисы, управлять конфликтами и стабилизировать постконфликтные ситуации, в том числе сотрудничая более тесно с нашими международными партнерами, главными из которых являются Объединенные нации и Евросоюз»[1]. Слова: «в том числе» означают, что такое *сотрудничество* отнюдь не является для НАТО обязательным. Неудержимое стремление к лидерству не чуждо моноцентричным авторам «концепции».

«Концепция» признает, что в настоящее время угроза нападения на страны НАТО не высока, но обещает содействовать развитию альянса как мощной военной силы. А раз «угрозы нет», то необходимость таких мер объясняется элементарно: налогоплательщики должны пользоваться большей безопасностью за деньги, которые они уплачивают на нужды обороны. Эта забота о деньгах налогоплательщиков, правда, только на «нужды обороны», просматривается и в документах, подписанных правительством США.

Документ несколько раз ссылается на известную ст. 5 договора о НАТО (которая ограничивает его компетенцию границами государств-членов, постоянно «продвигаемых» на Восток), но в то же время постоянно подчеркивает глобальную роль альянса и далеко за пределами этих границ. Так, п. 4.3 прямо говорит: «Альянс внимательно следит за событиями и может влиять на политические и военные тенденции *за пределами своих границ*. Альянс будет активно участвовать в укреплении *международной* безопасности благодаря партнерству с влиятельными странами и другими международными организациями». Эта идея еще раз повторяется в п. 8 «Концепции»: «Обеспечение евроатлантической безопасности наилучшим образом достигается благодаря деятельности широкой сети партнерских отношений со странами и организациями *во всем мире*. Такое партнерство является конкретным и ценным вкладом в успешную реализацию фундаментальных задач НАТО». О специфическом «североатлантическом» понимании «партнерства» речь пойдет ниже.

Стоит напомнить, что в 2012 г. в первоначальный текст «Концепции» были внесены поправки, в частности было убрано адресованное России требование «отодвинуть свое ядерной оружие от границ НАТО», которые продолжали приближаться к нашим границам[2].

---

[1] Цитаты документа даны по: URL: http://www.nato.int/cps/cs/natohq/official_texts_68580.htm.

[2] *Матвеев Р. Ф.* Неправительственные организации, иностранные агенты и всемирное правительство. М. : Юридический институт МИИТ, 2013. С . 89.

Все говорит о том, что НАТО и в наступившем веке остается важнейшим инструментом переустройства мира в интересах транснациональных корпораций и международных банков. Деятельность альянса уже не ограничивается продвижением его границ на восток, несмотря на обещания (правда, устные) не делать этого, размещением различных баз практически по всему миру, а также созданием небывалых прежде «военно-гражданских» структур для руководства «плохо управляемыми территориями», как теперь именуются государства, не согласные с политикой альянса и которые объявляются таковыми по решению американских властей.

В последние годы прошлого века НАТО заявила претензию на роль глобального полицейского, располагающего правом решать внутренние проблемы зарубежных государств. Следует напомнить, что подготовка к этой роли активно развернулась еще в 1950-е гг. Шустрый полковник Гудспид в натовском журнале призывал уже тогда руководство альянса обратить внимание на необходимость тщательной разработки стратегии и тактики осуществления государственных переворотов, как самого эффективного способа изменения власти в соответствии с планами НАТО[1]. Остается только гадать, какое отношение имеет государственный переворот к обеспечению «международной безопасности». Впрочем, осуществленные в нашем столетии не без подсказки и не без участия НАТО «цветные революции» в странах Африки и Ближнего Востока дают ответ на этот вопрос.

Это представление о могуществе и возможности делать в любой точке земного шара все по собственному произволу, изначально было заложено в концепцию НАТО и сохраняется до сих пор.

Стремясь так или иначе «узаконить» свою роль всемирного полицейского, НАТО попыталось (безуспешно) приобрести статус юридического лица международного права при ООН. Кстати, с таким же требованием некоторое время обращался к ООН и Евросоюз. Но он быстро снял эту заявку, рассудив, что ему лучше иметь 27 голосов, а не один голос на Генеральной Ассамблее. Попытка НАТО также не встретила широкой поддержки.

После этого был предпринят другой подход. Было решено влиять непосредственно на главного чиновника ООН — генерального секретаря. В 2008 г. НАТО договорилась с генсеком ООН Пан Ге Муном о подписании совместной декларации «о сотрудничестве» на уровне секретариатов обеих организаций. Трудно было ожидать, что Совет Безопасности или Генеральная Ассамблея ООН пойдет на такой шаг. Поэтому все было обделано в тайне (видимо, такой подход и называется на Западе «прозрачным»). Незадолго до подписания этого документа генсек ООН посетил штаб НАТО и дал свою личную весьма положительную оценку этой организации. Он заявил: «Я убежден и удовлетворен тем, как НАТО способствует сохранению мира и безопасности во всем мире. У нас одни и те же цели, и мы обя-

[1] *Матвеев Р. Ф.* В поисках точки опоры. М. : Международные отношения, 1965. С. 94.

зались тесно сотрудничать в будущем»[1]. Это был первый случай, когда генсек ООН давал такую положительную оценку деятельности агрессивного военного блока. Вряд ли такие оценки разделяются всеми членами ООН и Совета Безопасности. Не удивительно, что сопровождавшие подписание переговоры и сам документ декларации был засекречен и до сих пор отсутствует на веб-страницах ООН (текст удается получить только на английском языке через промежуточные базы данных самого НАТО).

О чем же договорились руководители действительно всемирной организации (ООН) и региональной военной организации (НАТО)?

Прежде всего, обращает внимание формулировка ст. 1 Декларации: «Мы, Генеральный секретарь ООН и Генеральный секретарь НАТО подтверждаем нашу приверженность делу сохранения международного мира и безопасности». Начало, прямо говоря, императорское. Но если генсек НАТО, как должностное лицо военной организации, возможно и имеет право подписывать подобным образом политические документы, полномочия генсека ООН более ограничены правами Совета Безопасности. В то же время видно, что генсек ООН воздержался в этой первой статье говорить от имени всего мирового сообщества.

«*Наш общий опыт,*— тем не менее, настаивают “Мы”, — подтвердил ценность и эффективность координации деятельности *наших* организаций. *Мы* развернули *операционное* сотрудничество, например, по сохранению мира на Балканах, в Афганистане, где с разрешения ООН проводимые НАТО *операции* сочетаются с операциями ООН. Мы также работали *коллективно и вместе с другими партнерами*, поддерживая региональные и субрегиональные организации. В придачу к этому НАТО обеспечила материал и персонал для Пакистана, когда потребовалась помощь после естественной катастрофы. Наше сотрудничество руководствуется Уставом ООН, общепризнанными международными принципами и правилами, *при консультации* с национальными властями» (ст. 2 Декларации). Действительно, НАТО проводила бомбардировки Сербии, но неясно, как ООН осуществляла операционное (т.е. военное) сотрудничество с НАТО.

Тем самым генсек ООН дал разрешение НАТО нарушать свою ст. 5, которая ограничивала территорию функционирования альянса, и проводить свои «операции» по образцу того, что произошло в бывшей Югославии и в том же Пакистане. Хотелось бы также получить информацию и о том, как и какие консультации проводили представители НАТО с государствами Ливии, Египта, Ирака, Сирии и других стран.

Более того, ст. 3 предоставляет от имени ООН полную свободу НАТО и на будущее: «Будущее *сотрудничество* будет обращать особое внимание на угрозы и вызовы, с которыми встретится мировое сообщество. Поэтому *мы* подчеркиваем важность создания площадок для консультаций, диалога и сотрудничества, включая, если понадобится, регулярный обмен и

[1] URL: http://www/ovimagazine.com/print/php?artid=3831&type=1.

диалог на высшем и на рабочем уровнях по политическим и *операционным* вопросам. Мы также подтверждаем наше стремление обеспечить в рамках наших людских и материальных возможностей помощь региональным и субрегиональным организациям, если возникнет необходимость или поступит запрос»[1].

Таким образом, генсек ООН признал НАТО своим главным и единственным консультантом не только по политическим, но и по военным вопросам, которые стыдливо именуются «операционными» — по военной терминологии. Другие региональные организации, созданные для мирного разрешения конфликтов ОБСЕ, Шанхайская организация и т.п. не получили аналогичного признания от Генсека ООН. Более того, ст. 3 Декларации еще раз подчеркивает именно универсальный характер НАТО, как это, кстати говоря, определено и в Лиссабонском договоре Евросоюза.

Самое же главное состоит в том, что «Декларация» по сути дела нарушает Устав ООН, поскольку передает права, которые принадлежат Совету безопасности, одному лицу, а через него — агрессивной организации.

Подводя некоторый итог «сотрудничеству» НАТО с ООН специальная вебстраница (без автора) с большим удовлетворением указывала: «НАТО и ООН вместе привержены делу сохранения мира и международной безопасности. Обе организации сотрудничают в этой области с начала 1990-х годов». Обратим внимание на эту дату. НАТО не скрывает радости, что она оказывается, по существу, выше ООН. «Концепция стратегии, принятая НАТО в 2010 г., обязывает альянс предупреждать кризисы, управлять конфликтами и стабилизировать ситуацию после конфликта, в том числе и в условиях более тесного сотрудничества с нашими партнерами, в первом ряду которых фигурируют ООН и Евросоюз». Вот так уважаемый генсек довел универсальную международную организацию ООН (с участием практически всех государств) до уровня *партнера* военно-агрессивного блока, наряду с переживающим кризис Евросоюзом.

Отчетная веб-страница подробно перечисляет, где и как ООН поддерживает нарушение альянсом собственного устава. «Резолюции Совета безопасности предоставили НАТО мандат на операции на западе Балкан (чтобы не сказать: Косово), в Афганистане, в Ливии. Они определили пределы миссии НАТО в Ираке (чтобы поймать Саддама?). НАТО, в свою очередь, поддержал операции ООН (Дарфур, Сомали, Пакистан). За истекшие годы сотрудничество НАТО—ООН расширилось за рамки *операций*. Теперь обе организации проводят консультации между своими агентствами и органами по вопросам оценки и управления кризисами, *военно-гражданского* сотрудничества, обучения…».

Активность НАТО в отношении ООН не ослабевает. Так, в 2010 г. были приняты совместные решения о создании постоянных представительств: введен пост агента по гражданской связи НАТО с ООН как дополнение к

[1] URL: http://blog.streitcouncil.org2011/03/01/nato-and-the-un-together-at-last/

посту агента НАТО по военной связи с ООН (существует с 1999 г.). «Это усиленное сотрудничество, — подчеркивает документ, — является неотъемлемой составной частью вклада НАТО в *глобальный* подход по управлению кризисами и проведению операций»[1]. Понятно, почему круги, связанные с НАТО, так активно добиваются отмены правила единогласия постоянных членов Совета Безопасности ООН.

Отметив утверждение о роли НАТО по «управлению кризисами», обратим внимание на следующее обстоятельство. Нельзя отрицать того, что НАТО, в котором центральную роль играет Пентагон, проводит свою деятельность с большим размахом. По всему миру создаются так называемые региональные «партнерские» организации. К ним относятся, например, «партнерство ради мира» для стран Восточной Европы, программа «Нордик» для Северных и прибалтийских стран, специальные программы для Украины, Грузии, Молдавии и т.п.

Опираясь на достигнутый успех, руководство НАТО еще более активизировало работу с таким «партнером», как ООН. В 2010 г. в «Оборонном колледже НАТО» была проведена международная конференция «О перспективах сотрудничества ООН и НАТО», на котором активно участвовала, помимо генералов и профессоров Университета (Нью-Йорка) многочисленная турецкая делегация. Главный вывод работ конференции генерал Стефан Эбрайл (главнокомандующий союзников по «проблеме трансформаций») сформулировал предельно четко: «ООН и НАТО необходимо являются партнерами для решения сегодняшних и завтрашних проблем безопасности. Это широко признано обеими организациями, несмотря на то что у ООН и НАТО разные задачи в таком сотрудничестве». В то же время он подчеркнул, что «еще предстоит долгая дорога на пути к тому, чтобы партнерство ООН—НАТО использовало весь свой потенциал. Подписание декларации 2008 г. — важный шаг в нужном направлении. Хотя политическая воля и присутствует на высшем уровне в обеих организациях, повседневное сотрудничество ООН и НАТО иногда остается очень сложной проблемой»[2].

После ознакомления с приведенной выше документацией посмотрим на практику. Желающим понять происходящее предлагаем прочитать отчет «рабочей» группы НАТО по реформе системы «обороны» Украины (июнь 2008 г.). Приведем несколько цитат:

— «реформа секторов обороны и безопасности является той областью, по которой можно судить об успехах Украины. Поэтому необходимо усилить сотрудничество в этих приоритетных направлениях»;

— «программа предусматривает профессиональную подготовку гражданских лиц для органов безопасности Украины»;

— «необходимо создать группу гражданских агентов высокой квали-

[1] URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50321.htm?selectedlocale+fr.
[2] The UN and NATO: forward from joint Declaration. NATO Defence College / ed. By Brooke A Rome. 2011. P. 4.

фикации, чтобы усилить способность Украины обеспечивать управление и контроль за сектором безопасности; это имеет положительное влияние и на политику евроатлантической интеграции страны»;

— «углублено сотрудничество и установлено доверие между органами безопасности Украины и стран Альянса, разработана концепция реформы органов безопасности (СБУ), определены законодательные рамки для укрепления органов безопасности и разведки Украины»;

— «члены совместной группы НАТО—Украина посетили центр антитеррористической борьбы и обсудили все аспекты реформы сектора безопасности Украины»;

— «НАТО продолжит помогать Украине осуществлять стратегию национальной безопасности и контролировать сектор национальной безопасности с целью большего сближения сектора безопасности Украины с евро-атлантическими ценностями»;

— «Украина попросила Альянс помочь наладить контроль за центральной администрацией Министерства обороны. Этот контроль имеет целью лучше формулировать и более эффективно осуществлять политику обороны, сильнее сближать нормы и методы работы министерства с приемами НАТО»;

— «совместная группа рассмотрела важную роль, которую играет украинский парламент в реализации реформ секторов обороны и безопасности. С 2000 г. НАТО работает с украинским парламентом и его Советом по национальной безопасности и обороне. Парламентская ассамблея НАТО и Центр демократического контроля вооруженных сил регулярно проводят семинары и конференции по вопросам парламентского контроля за деятельностью органов безопасности и обороны»[1].

Вот это и есть «партнерские отношения» альянса с независимым государством. Сколько энергии и денег были потрачено на всю эту «партнерскую деятельность», которая продолжается и сегодня!

Рассмотрим подробнее программу НАТО для Северных стран 2013 г., поскольку она является, можно сказать, образцовой и для других государств и регионов. Ее полное название: «Программа Нордик. Военное партнерство НАТО: партнерство государства и национальной гвардии США, как ведущей силы первостепенного и длительного сотрудничества»[2].

Эта программа содержит следующее утверждение: «вооруженные силы Северных и Прибалтийских стран уже восприняли такой подход и могут играть существенную роль для партнерства в рамках НАТО с учетом будущих вызовов в вопросах глобальной стабильности, которые могут возникнуть в краткосрочном и долгосрочном плане в *различных частях мира*». Здесь все: и глобальность, и партнерство, и вооруженные силы в различных частях мира. Напомним, что о *партнерах* во всем мире упоми-

[1] URL: http://www.nato.int/docu/update/2008/06-june/f0626d.html.
[2] URL: http://wwwfrstrategique.org/barreCompetences/conflits/acteursNonMilitaires.php.

нает и программа альянса, утвержденная главами правительств НАТО в Лиссабоне[1].

Цели и задачи программы Нордика сформулированы весьма точно и не нуждаются в особых комментариях. Читаем: «Программа партнерства государства и Национальной гвардии США имеет целью укрепить партнерские государства с тем, чтобы они могли поддерживать сотрудничество в вопросах безопасности с региональными военно-командными структурами. В Европе и повсюду потенциальная или реальная слабость переходных государств угрожает региональной безопасности и демократическим процессам. Деятельность органов безопасности США по оказанию помощи в борьбе против восстаний, по обеспечению внутренней обороны за рубежом, работа консультативных миссий представляется сейчас более эффективной, чем даже интенсивные традиционные совместные операции на межгосударственном уровне. Для развертывания такого сотрудничества военно-командные округа США и структуры НАТО должны применять заинтересованный подход, сочетающий национальные и союзнические программы безопасности»[2].

В этом заявлении мы видим все: здесь и признание прямого вмешательства США, и презрительное отношение к «переходным государствам», раздел по существу всего мира на военные округа, подчиненные армии США, здесь и откровенная концепция «партнерства» при ведущей роли американского лидера.

Сопровождающая Программу пояснительная записка дает возможность понять, почему она является образцом и для других регионов мира. В Программе указывается, что она «определяет военную стратегию в каждом военно-командном округе: евроком, африкаком, тихоокеанком, ценрком, югоком, северком. Задачи этих разбросанных по всему миру округов: «устанавливать условия, которые способствуют целям партнеров и государств, включая легитимацию, доверенность компетентность, способность, обязанности, уверенность в силах безопасности. Одновременно эта система через стратегические коммуникации за рубежом будет пытаться информировать, убеждать и влиять на местных и региональных партнеров, а также и на противников». Записка особо подчеркивает, то цель этой «партнерской» программы — «установить прямое партнерство с вооруженными силами суверенных государств». Первоначально задуманное партнерство включало только связи по военной линии, теперь же оно дополнено гражданскими инициативами.

Полное представление о практической реализации такого «партнерства» дает приведенная в Записке таблица. В ней указаны страны, подчиненность каждой страны военно-командному округу *армии США*, а также указан американский штат, которому доверено «опекать» партнерские

[1] URL: http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_68580.htm.
[2] URL: www.FRStrategie/org.

(«переходные и плохо управляемые») государства.

Таблица

Программа государственного партнерства армии США[1]

Страна	Военно-командный округ армии США	Американский штат «опекун»	Партнерство ради мира (год вступления)
Армения	Европейский	Канзас	1994
Азербайджан	Европейский	Оклахома	1994
Беларусь	Европейский		1995
Грузия	Европейский	Джорджия	1994
Казахстан	Центразиатский	Аризона	1994
Киргизстан	Центразиатский		1994
Молдова	Европейский	Северная Каролина	1944
Россия	Европейский		1944
Таджикистан	Центразиатский	Вирджиния	2002
Украина	Европейский	Калифорния	1994
Узбекистан	Центразиатский	Миссисипи	1994
Босния / Герцеговина	Европейский	Мэриленд	2006
Македония	Европейский	Вермонт	1995
Черногория	Европейский	Мэйн	2006
Сербия	Европейский	Огайо	2006
Косово	Европейский	Айова	
Чехия	Европейский	Небраска/Техас	1994
Венгрия	Европейский	Огайо	1994
Польша	Европейский	Иллинойс	1994
Болгария	Европейский	Теннеси	1994
Эстония	Европейский	Мэриленд/ Нью-Йорк	1994
Латвия	Европейский	Мичиган	1994
Литва	Европейский	Пенсильвания	1994
Румыния	Европейский	Алабама	1994
Словакия	Европейский	Индиана	1994
Словения	Европейский	Колорадо	1994
Албания	Европейский	Нью-Джерси	1944
Хорватия	Европейский	Миннесота	2000

[1] См.: URL: www.FRStrategie.org.

В адрес России Программа выражает надежду, что она (и Беларусь) все же пойдет по пути «европейской демократии». Что же касается европейских стран, не попавших в таблицу, то программа содержит такое многозначительное рассуждение: «взаимопонимание и отношения граждан и солдат, свойственные Национальной гвардии США, являются уникальным достоянием. Национальная гвардия действует под командованием правительства США, а на международном уровне обычно сотрудничает с негосударственными структурами и с европейскими партнерами (конкретно с европейскими жандармскими корпусами Франции, Италии, Испании, Голландии и Португалии). Накопленный ею опыт имеет огромное значение. Особый статус гвардейцев, их умение устанавливать отношения военных с военными, граждан с военными и граждан с гражданами делают их идеальными в условиях возникающих ситуаций в Африке и в Азии». По сути дела, программа признает, что именно американские «гвардейцы» сотрудничают за рубежом с так называемыми «неправительственными организациями».

Поддерживая замысел Программы, профессор университета Квебек в Канаде г-н Шамир Баттисс поясняет: «Противодействие случайным угрозам, развитие способности к партнерству, поддержка демократизации через демократический контроль над вооруженными силами, — все это является центральной задачей политического и военного руководства в слабых регионах для обеспечения важнейших задач безопасности, обеспечивая сочетание дипломатических и экономических технологий с военными и разведывательными возможностями, что важно для нейтрализации случайных угроз. В целом западный подход к сотрудничеству в области безопасности идет по трем направлениям. Во-первых, он предусматривает рычаги для подъема всего спектра оборонных взаимодействий с зарубежными партнерами для того чтобы разделять общую оборонную стратегию. Во-вторых, он стремится развивать взаимовыгодные стратегии, которые способствуют модернизации партнерских государственных вооруженных сил для нужд самообороны и для многонациональных операций. В-третьих, обычные отношения между крупнейшими западными армиями (точнее, армиями США, Франции, Великобритании) и транснациональными государственными партнерами могут и в мирное время предоставить им доступ к национальным военным средствам и инфраструктурам»[1].

Таким образом, если вернуться к совместной Декларации НАТО—ООН, то возникает вопрос: какие «общие цели и пути их реализации» имеют эти две организации? Согласен ли генсек ООН с подчинением суверенных государств — членов ООН «региональным военным командованиям» и отдельным локальным территориальным органам США? Признает ли генсек ООН неравноправие государств-членов. В рамках существующей на Западе

[1] *Battiss S.* NATO Military Partnerships: The US National Guard State Partnership. Fondation pour la recherche strategique // Nordik a Programme. 2013. № 10/13. P. 2.

концепции «партнерства» ответ очевиден.

Более того, рассматривая систему подчинения суверенных государств отдельным штатам США, приходится поставить вопрос о распространении на них юрисдикции американского правительства. Речь в данном случае идет о полномочиях Национального совета безопасности США. Вот, что мы читаем по этому вопросу в «Википедии»: «Секретное подразделение Национального совета безопасности США может преследовать и уничтожить любое лицо, подозреваемое в терроризме. В этом случае любая информация о таком решении не является доступной. Никакой закон не определяет критериев, оправдывающих такое убийство. Неизвестно также, кто включен в этот убийственный список»[1].

Приводя этот факт, Бетран Рехнер, профессор Парижского университета, пишет: «Кое-кто может подумать, что такая официально объявленная правительственная программа (хотя и касающаяся конкретного решения) убивать своих врагов в зарубежных странах должна была бы вызвать озабоченность тех, кто обеспокоен состоянием прав человека, или, хотя бы, озабоченность правительств, желающих защититься от подобного вмешательства. Может быть это и так, но следует признать, что такие протесты слышатся весьма редко»[2].

Таким образом, содержание понятия «партнерство» имеет в документах США и НАТО довольно специфический оттенок, и это следует учитывать российским исследователям при анализе соответствующих решений и документов, которые заполнены понятиями и терминами, имеющими специфическое содержание.

Посмотрим теперь, как трактует понятие «партнерство» договор о транстихооканском партнерстве. Этот договор преподносится как эпохальное решение, сравнимое только с прежней «глобализацией». Об этом договоре уже имеется большая литература на разных языках, хотя следует напомнить, что полный текст так и не опубликован, поэтому многие оценки представляют собой в большинстве случаев простые спекуляции. Тем не менее из просочившейся информации можно уже сделать серьезные выводы.

Что точно установлено? 1. Договор был подписан в Окленде (Новая Зеландия) 4 февраля 2016 г. после семи лет секретных дискуссий. 2. Подпись поставили представители 12 государств. 3. Договор пока не вступил в силу, для этого необходима ратификация. 4. Если до 4 февраля 2018 г. ратификация не состоится, то договор вступит в силу после ратификации шестью государствами, на долю которых приходится не менее 85% валового национального продукта стран, подписавших договор.

Все остальное является пиаром, естественно, без ссылок на документ. Для американской публики предназначен документ, вывешенный в Ин-

[1] URL: http://www.wikipedia/ United states security council.

[2] *Roechner B. M.* How did Europe become an American turf? / UPMC: University Pierre et Marie Curie. Paris, 2014.

тернете «Выровнять игровую площадку для американских рабочих и американского бизнеса»[1]. К документу дан подзаголовок: «обратите внимание на то, как договор выдвигает на первое место *наших* рабочих, *наш* бизнес и *наши* ценности».

Текст этого рекламного документа дает краткие, но вполне выразительные оценки договору.

— Транстихоокеанское партнерство (далее — ТТП) содержит правила для глобальной торговли, которые помогут увеличить экспорт *американской* продукции, повысить *американскую* экономику, поддержать высоко оплачиваемые *американские* места работы, укрепить *американский* средний класс;

— ТТП облегчит для *американских* предпринимателей, фермеров и малого бизнеса условия продажи за границу *американской* продукции путем ликвидации 18 тыс. налогов и сборов, тормозящих *американский* экспорт на границах 22 стран, что ставит *американские* товары в невыгодное положение;

— правила экспорта *наших* грейпфрутов в Азию будут закрыты, если мы не запишем в договор соответствующие правила. Конкуренты напишут невыгодные для нас правила, а это поставит под угрозу рабочие места и рабочих, подорвет *лидерство США* в Азии;

— ТТП представляет собой платформу для участия и развития азиатско-тихоокеанского региона. Оно укрепит отношения с нашими союзниками и утвердит *США в качестве лидера* в тихоокеанском регионе путем: расширения Североамериканского торгового соглашения, защиты прав человека, активного развития; укрепления хорошего управления; честной конкуренции с государственными предприятиями; активизацией торговли электронной техникой;

— ТТП уравнивает правила игры для *американских* рабочих, *американского* бизнеса, что будет способствовать расширению экспорта *Made-in-America* и увеличит число высоко оплачиваемых *американцев* в нашей стране. Договор позволит увеличить экономические доходы, прибыли малого бизнеса; прибыли обрабатывающих предприятий; прибыли сельского хозяйства; содействовать творчеству и инновациям; развивать торговлю и услуги; обеспечить лучшие условия для автомобильной промышленности США;

— ТТП продвинет наши ценности, способствуя созданию глобальной торговой системы, которая позволит нашим рабочим конкурировать в современной экономике. В этой области договор обеспечивает охрану труда; сохранение окружающей среды; продовольственную безопасность; создание и совершенствование системы урегулирования конфликтов между инвесторами и государствами; продвижение прозрачности переговоров; свободу и открытость Интернета.

[1] URL: https://ustr.gov/tpp/

Напомним, что все эти рекламируемые положения не подкреплены ни одной ссылкой на текст соглашения, которое остается секретным. Поэтому приходится, если желаете, верить рекламе на слово. Но следует обратить внимание и на выступление президента США при подписании договора. «Мы не можем позволить странам вроде Китая писать правила международной торговли. Мы должны сами писать эти правила»[1]. Это высокомерное отношение президента государства, которое за свои 200 лет существования нарушило более 400 международных договоров[2] к стране, имеющей более, чем 2000-летнюю историю, огромные культурные традиции.

На это Китай немедленно ответил: «Мы никогда не думали, что правила мировой торговли в XXI веке могут писаться одним Китаем или какой-либо другой страной»[3].

Понятно, что в настоящее время преждевременно прогнозировать возможные последствия введения в действие ТТП. Несмотря на то что ратификация предусмотрена и ее результаты достаточно туманны, высказывается огромное количество мнений и предположений. С точки зрения нашей темы, совершенно очевидно, что это соглашение явится дополнительным инструментом внешней политики США, в котором государства-»партнеры» низведены до уровня вассалов, или, как говорят некоторые наблюдатели, до уровня «крепостных крестьян», и даже «коврика для вытирания ног»[4].

Такое же положение предусмотрено и другим американским проектом — договором о североатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве (ТТиП). Этот проект также требует специального исследования. Здесь также переговоры окружены секретом. С такими «прозрачными» условиями для «партнеров» встретились, например, прибалтийские парламентарии, пожелавшие познакомится с содержанием документа, который им предложено одобрить.

В ответ на просьбы депутатов допустить их к проекту представители Евросоюза ответили, что некоторые документы, относящиеся к договору, были переданы национальным правительствам. И теперь, после длительных переговоров за закрытыми дверями, как сообщает печать, с проектом позволено ознакомиться и «младшим прибалтийским партнерам». Латвийские парламентарии, например, имеют возможность ознакомиться с положениями проекта договора лишь по четвергам с 10 до 14 часов в специальной читальне министерства иностранных дел, предварительно записавшись (за неделю) и письменно обязуясь не разглашать полученных сведений. Почему депутатам отведен четверг? Именно этот день преду-

[1] URL: http://www.vz.ru/economy/2015/10/5/770595/html.
[2] URL: http://www.lenouveleconomiste.fr/jean-francois-chataraud-cest-a-leurope-deconstuire.
[3] URL: http:// vz.ru/news/2016/2/5/782589.html.
[4] *Rochner B. M.* How did Europe become an American tuff? UPMC : University Pierre and Marie Curie, 2014.

смотрен парламентом для пленарных заседаний, присутствие на которых обязательно[1].

Из этого необходимо коротко изложения можно сделать ряд полезных выводов для российских исследователей, интересующихся затронутыми проблемами. Прежде всего, надо предельно осторожно относиться к понятиям, используемым в зарубежных официальных и даже научных публикациях.

На самом деле, многие понятия в результате активности специалистов НАТО, Евросоюза, а также ряда международных финансовых и торговых организаций (Всемирный банк, Всемирная торговая организация, Международный валютный фонд) в последние несколько лет переосмыслены и получили новое толкование. Это относится к тем понятиям, которые мы проанализировали в настоящей статье. Но это относится и к множеству понятий, встречающихся в настоящее время в отечественных исследованиях и учебных пособиях по политологии и праву. Назовем только некоторые: глобализация, партнерство, гражданское общество, правовое государство, национальное государство, государственный суверенитет, закон, международное право, неправительственные организации. Список можно продолжать.

Поэтому каждый исследователь должен при анализе *научных* текстов сразу же поставить вопрос о реальном содержании и политическом использовании всех понятий, в том числе и тех, которые «сами собой разумеются, не забывая, что разумеются они тем лучше, если об этом прямо сказано».

[1] URL: http://www.rubaltic.ru/article/ekonomika-i-biznes/03/02/16-nato/

УДК 327.56

© Овчаров Олег Андреевич
— кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры военной администрации,
административного и финансового права Военного университета
Министерства обороны РФ (o.oleg.1968@mail.ru)

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ» И «ПРАВОВАЯ РАБОТА»

Аннотация. Таким образом, можно сделать вывод, что место обороны в системе организации национальной обороны за последнее десятилетие претерпело существенное изменение, а сама оборона переместилась на первое, центральное место, составив основу организации безопасности государства и условия для его мирного и динамичного социально-экономического развития. Вместе с тем анализ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации показывает, что она является ключевым документом правовой работы на общефедеральном уровне, на уровне государства в целом. На этот вывод указывают ряд важных обстоятельств.

В статье кратко рассмотрены и проанализированы проблемы совершенствования правовой работы в области обороны страны, проводится сравнительно-правовой анализ национальной безопасности и правовой работы.

Ключевые слова: правовая работа, правовое средство, оборона, безопасность, правовой мониторинг, правосознание.

© Ovcharov Oleg
— candidate of law, chair of the military administration,
the administrative and financial rights of the Military University
of the Ministry of Defense of the Russian Federation
(o.oleg.1968@mail.ru)

TO THE QUESTION OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF «NATIONAL SECURITY» AND «LEGAL WORK»

Abstract. Thus, we can conclude that the place of defence in the system of national defence over the last decade undergone a significant change, and the defense moved on the first, Central, forming the basis of the organization of state security and the conditions for its peaceful and dynamic social and economic development. However, the analysis of the national security Strategy

of the Russian Federation shows that it is a key document of the legal work at the Federal level at the state level in General. This finding indicates a number of important circumstances.

The article briefly describes and analyzes the problems of improvement of legal work in defence of the country, conducted a comparative legal analysis of national security and legal work.

Keywords: legal work, legal remedy, defence, security, legal monitoring, legal consciousness.

С 1 января 2016 г. вступила в силу новая редакция Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

Следует отметить, что за последнее десятилетие существенно изменилось не только понимание национальной безопасности, но и место, которое занимает в ней оборона, ее целевое предназначение. На это указывает анализ трех последовательно принимавшихся концептуальных и стратегических документов, касающихся национальной безопасности России.

Так, Концепция национальной безопасности Российской Федерации, которая была утверждена Указом Президента РФ от 17.12.1997 № 1300, об обороне мало, что сообщала. Лишь несколько абзацев в ней были посвящены угрозам в военной сфере и военной безопасности, которые терялись среди других видов национальной безопасности. В частности, Концепция отмечала, что обеспечение военной безопасности Российской Федерации является важнейшим направлением деятельности государства. Главной целью в данной области является обеспечение возможности адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникнуть в XXI в., при рациональных затратах на национальную оборону.

Пришедшая на смену указанной Концепции Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, которая была утверждена Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ныне также утратившая силу), обороне уделяла уже куда больше внимания. В определении понятия «национальная безопасность» уже упоминалась и оборона (п. 6 Стратегии). Основными приоритетами национальной безопасности России объявлялись национальная оборона, государственная и общественная безопасность (п. 23 Стратегии). В разд. IV «Обеспечение национальной безопасности» на первом месте появился большой по объему (п. 26—34 Стратегии) подраздел «Национальная оборона». Указывались в этой Стратегии и стратегические цели совершенствования национальной обороны, которые состояли в предотвращении глобальных и региональных войн и конфликтов, а также в осуществлении стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны (п. 26).

Новая ныне действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации придает обороне еще большее значение, как в плане

содержания национальной безопасности, так и в смысле стратегических целей обороны. Так в п. 6 Стратегия, раскрывая понятие национальной безопасности, указывает, что она включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные законодательством. Данная новелла в понятийном аппарате Стратегии представляет особый интерес, так как указывает на место и роль обороны в системе безопасности государства. Как видно из буквального толкования приведенного фрагмента Стратегии, оборона не является видом безопасности. Она как бы стоит особняком от всех видов безопасности. Этот вывод подтверждает и буквальный анализ ч. 3 ст. 55, п. «м» ч. 1 ст. 71, п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, где оборона и безопасность указываются как два самостоятельных понятия, как явления, не включенные одно в другое. Вместе с тем сложно себе представить в настоящее время безопасность государства без основного его элемента — обороны, которая, по сути, является фундаментом безопасности, его ядром. Именно это понимание безопасности, а также место в ней обороны и получило свое отражение в новой Стратегии национальной безопасности.

Кроме того, в новой Стратегии среди национальных интересов на долгосрочную перспективу на первое место поставлено укрепление обороны страны (п. 30 Стратегии), а среди стратегических национальных приоритетов первую позицию занимает оборона страны (п. 31 Стратегии), что в совокупности свидетельствует о повышении роли обороны в системе организации безопасности государства.

Стратегическими целями обороны страны согласно новой Стратегии являются создание условий для мирного и динамичного социально-экономического развития России, обеспечение ее военной безопасности. Как видно, изменилось и понимание стратегических целей обороны: с предотвращения войн и конфликтов — на создание условий для социально-экономического развития страны. Пришло понимание того, что именно надежная оборона создает условия не только для существования, но и для развития государства. В характеристике иных видов безопасности подобных утверждений не делается и похожих стратегических целей не ставится.

Таким образом, можно сделать вывод, что место обороны в системе организации национальной обороны за последнее десятилетие претерпело существенное изменение, а сама оборона переместилась на первое, центральное место, составив основу организации безопасности государства и условия для его мирного и динамичного социально-экономического развития.

Вместе с тем анализ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации показывает, что она является ключевым документом правовой работы на общефедеральном уровне, на уровне государства в целом. На этот вывод указывают ряд важных обстоятельств.

Во-первых, правовая работа представляет собой комплекс мер, осуще-

ствляемых уполномоченными лицами с помощью правовых средств для достижения конкретных социально полезных целей. Это наиболее краткое и общее определение. Более подробное и конкретное определение правовой работы, например, в Вооруженных Силах (для сравнения) можно посмотреть в п. 1 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны РФ от 31.01.2001 № 10). Из этого определения видно, что в основе правовой работы лежат цели и правовые средства их достижения. Именно этот подход прослеживается и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в которой определены национальные интересы и стратегические национальные приоритеты, что, по сути, и является системой стратегических целей правовой работы в стране в целом. Кроме того, для обороны и для каждого рассматриваемого в Стратегии вида безопасности также сформулированы конкретные стратегические цели, после которых излагаются меры по их достижению (которые могут осуществляться в том числе и с помощью правовых средств).

Во-вторых, правовой основой организации и проведения правовой работы на уровне государства является ст. 1 Конституции РФ, устанавливающая, что Россия есть правовое государство. Для обеспечения реализации указанного конституционного положения и должна проводиться правовая работа не только на уровне организаций и ведомств, но и на общегосударственном уровне. Поэтому как сама Стратегия (с ее целями и средствами их достижения), так и меры по ее практическому осуществлению должны осуществляться в рамках правового поля, на основе и во исполнение законов и иных правовых актов государства. По сути, на это прямо указывают п. 1, 2, абз. 5 п. 6 и п. 109 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, п. 3 ч. 1 ст. 3 и ст. 5 Федерального закона от 28.12.2010
№ 390-ФЗ «О безопасности». Данные правовые нормы предусматривают как цели, задачи и меры по укреплению безопасности, так и правовую основу обеспечения безопасности, использование соответствующих правовых мер.

В-третьих, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита России, целостности и неприкосновенности ее территории. Анализ данной нормы показывает, что комплекс правовых мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита России, целостности и неприкосновенности ее территории — составляет неотъемлемую часть обороны страны. А указанный комплекс правовых мер, осуществляемый уполномоченными лицами в целях обороны страны, и есть не что иное, как правовая работа в области обороны, которая, по сути, является неотъемлемой частью самой обороны.

И действительно, без указанного комплекса правовых мер, без Консти-

туции РФ, без огромного массива законодательства и подзаконных актов, без целостного правового механизма в области обороны — обеспечить оборону невозможно. При этом недостаточно, чтобы этот механизм просто работал, необходимо обеспечить его постоянное совершенствование адекватно быстро меняющейся обстановке, внешним и внутренним угрозам, чтобы он если уж не обеспечивал, то хотя бы помогал (а не мешал) достигать поставленные цели в области обороны, содействовал укреплению оборонной мощи. Вся эта работа уполномоченных органов в указанной сфере и называется правовой работой в области обороны.

Таким образом, правовая работа в области обороны является неотъемлемой частью обороны страны, и хотя на общефедеральном уровне о ней прямо ничего не говорится, тем не менее проведение этой работы обусловлено, а по сути, предусматривается и Конституцией РФ, и законодательством, и подзаконными нормативными правовыми актами.

Более того, правовая работа на государственном общефедеральном уровне (в том числе и в области обороны) в той или иной мере осуществляется на практике, хотя об этом также прямо и не говорится, а сам термин «правовая работа» в законодательстве общефедерального уровня не встречается. Это фактическое осуществление правовой работы и методическое руководство ею (на общефедеральном уровне) на практике можно обнаружить, если сравнить правовую работу, проводимую на внутриведомственном и надведомственном (общефедеральном) уровнях.

Так, например, в Минобороны России руководство правовой работой осуществляется на основании Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны РФ от 31.01.2001 № 10, а в МВД России — Наставления по организации правовой работы в системе МВД России, утвержденного приказом МВД России от 05.01.2007 № 6, в котором определяются цели, задачи и содержание правовой работы в органах внутренних дел, внутренних войсках МВД России, организациях и подразделениях, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. Вместе с тем Стратегия национальной безопасности России также определяет цели и содержание деятельности по достижению этих целей, противостоянию возникающим угрозам, но уже на общефедеральном уровне. И в этом отношении указанная Стратегия отдаленно похожа на руководящий документ по организации правовой работы на уровне государства, так как является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности страны, как это и указано в п. 4 Стратегии.

Представляет интерес для глубокого исследования и другое важное обстоятельство, касающееся методического руководства правовой работой. Если правовую работу и руководство ею осуществляют сами уполномоченные органы власти и управления, руководители соответствующих органов и организаций, должностные лица, то методическое руководство

правовой работой возлагается на специализированный орган, обладающий специальными познаниями в области права. Так, например, в соответствии с п. 7 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах методическое руководство правовой работой в военных организациях возлагается на юридическую службу. При этом в соответствии с п. 7 Наставления методическое руководство правовой работой в Вооруженных Силах включает в себя в том числе и следующие мероприятия:

— текущее и перспективное планирование правовой работы;

— выявление наиболее актуальных, сложных вопросов в практике правовой работы, разработку и внедрение в войска научно обоснованных и проверенных практикой форм и методов правовой работы;

— анализ состояния правовой работы по итоговым докладам должностных лиц юридических служб органов военного управления;

— обзоры практики правовой работы, рассылаемые в войска (силы).

Вместе с тем сравнительно-правовой анализ показывает, что похожие мероприятия в той или иной мере выполняются и на общефедеральном уровне государства. Так, планирование, в том числе и правовой деятельности, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и другими правовыми актами, а выявление сложных вопросов правовой работы, анализ состояния правовой работы по итоговым ежегодным докладам осуществляется в рамках правового мониторинга. При этом примечательно, что правовой мониторинг, который стал активно проводиться в последнее время в соответствии с Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», уже много лет используется в Минобороны России, о чем свидетельствует Инструкция по порядку подготовки докладов о состоянии правовой работы. Эта Инструкция является приложением к разосланным в войска указаниям начальника юридической службы Вооруженных Сил от 04.07.2002 № 205/7120. В приложении № 1 к указанной Инструкции содержится форма Доклада о состоянии правовой работы, представляемого (в соответствии с Табелем срочных донесений родов войск и служб Минобороны России) помощниками командиров по правовой работе ежегодно к 15 декабря их непосредственным командирам (начальникам), а копию — начальнику юридической службы вышестоящего органа военного управления (по подчиненности). В указанном Докладе военные юристы отражали состояние правовой работы в подведомственных подразделениях, органах и войсках по основным направлениям правовой работы. При этом в разделах доклада по каждому направлению излагался правовой анализ, отражающий сведения о состоянии правовой работы, характерные нарушения, причины и условия, способствующие нарушениям, меры и предложения по улучшению и т.п. При этом последний раздел доклада «Количественные показатели» содержит цифровые показатели и данные по 21 по-

зиции, которые должны были заполняться при составлении Доклада[1].

Если в Минобороны России указанная работа проводилась не одно десятилетие, то на общефедеральном уровне она начала выстраиваться относительно недавно. Как справедливо замечает А. А. Жидких, в последние годы действенным средством повышения уровня правового регулирования общественных отношений служит правовой мониторинг, под которым понимаются наблюдение, анализ и оценка правотворческой деятельности, качества принятых нормативных правовых актов и эффективности их практического действия. Для обозначения мониторинга в сфере права употребляются различные термины, например: «мониторинг законодательства», «мониторинг закона», «мониторинг нормативных правовых актов», «мониторинг правоприменения», «мониторинг правоприменительной практики». Между тем в специальной литературе отмечается, что каждый из них охватывает либо нормотворческую, либо правоприменительную стадию правового регулирования. Поэтому правовой наукой используется понятие «правовой мониторинг», отражающее его осуществление в ходе и правотворчества, и правоприменения. Одновременно в качестве цели подобной деятельности рассматривается совершенствование как правотворческого, так и правоприменительного процессов.

В Российской Федерации постепенно складывается система правового мониторинга. Совет Федерации Федерального Собрания РФ по итогам проводимых им мониторинговых мероприятий ежегодно готовит доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации». В соответствии с Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» такая деятельность осуществляется федеральными органами исполнительной власти[2].

Примечательно и то, что в соответствии с п. 2 названного Указа Президента РФ функции по координации мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению возложены на Минюст России. А в соответствии с п. 4 этого Указа на федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ возложена соответствующая обязанность представлять ежегодно в Минюст России предложения к проекту плана мониторинга и доклады о результатах мониторинга, осуществленного указанными органами, а также принимать в пределах своих полномочий меры по устранению выявленных в ходе мониторинга недостатков в нормотворческой и (или) правоприменительной деятельности.

Кроме того, п. 4 данного Указа Президента РФ на Правительство РФ возложена обязанность утверждать ежегодно план мониторинга; пред-

---

[1] Организация деятельности помощника командира воинской части по правовой работе. М. : РИЦ ГШ ВС РФ, 2004. С. 205—212.

[2] *Жидких А. А.* Значение правового мониторинга, проводимого органами прокуратуры, для совершенствования законодательства и правоприменительной практики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 12.

ставлять ежегодно Президенту РФ доклад о результатах мониторинга; учитывать в плане своей законопроектной деятельности предложения о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, представленные в связи с подготовкой доклада Президенту РФ о результатах мониторинга.

Все вышеперечисленные обстоятельства показывают, что правовая работа, разрушенная на общефедеральном уровне в начале 1990-х гг., начинает восставать из руин и главными ее субъектами становятся Правительство РФ и Минюст России. А ведь именно в целях осуществления методического руководства правовой работой в народном хозяйстве в соответствии с п. 2 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30.07.1970 «О мерах по улучшению работы судебных и прокурорских органов» (в котором впервые употребляются термины «правовая работа» и «методическое руководство правовой работой») были образованы Министерство юстиции СССР, а также министерства юстиции союзных и автономных республик[1]. По сути, министерства юстиции и Советского Союза, и его республик обязаны своим появлением на свет именно правовой работе, точнее необходимости осуществления методического руководства правовой работой в народном хозяйстве.

Следующим актом, вышедшим вслед за вышеназванным и имеющим не менее важное значение (в деле совершенствования правовой работы), является постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23.12.1970 № 1025 «Об улучшении правовой работы в народном хозяйстве». В этом документе правовая работа выведена на первый план и появляется уже в самом названии правового документа, в котором, в частности, была отмечена необходимость принятия партийными органами и органами исполнительной власти мер по повышению уровня правовой работы и строгому соблюдению законности в деятельности предприятий и организаций, более широкому использованию правовых средств для успешного решения задач по повышению экономической эффективности общественного производства.

Как видно из приведенного постановления, повышение уровня правовой работы в начале 1970-х гг., на заре юридического оформления правовой работы, законодатели усматривали и полагали достигнуть, прежде всего, в двух главных направлениях деятельности управленческих органов страны — в укреплении законности и расширении и активном использовании правовых средств для успешного решения задач производства (улучшения экономических показателей).

Но ведь правовая работа может активно использовать правовые средства также и для успешного решения задач в области обороны страны,

[1] КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М. : Политиздат, 1986. Т. 11. С. 551.

улучшать показатели национальной безопасности, тем более что п. 115 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации перечисляются основные показатели, необходимые для оценки состояния национальной безопасности.

Далее, несколько позже, в развитие вышеуказанных норм о правовой работе и органах, осуществляющих методическое руководство ею, постановлением Совета Министров СССР от 21.03.1972 № 194 утверждается Положение о Министерстве юстиции СССР, в котором более полно и конкретно определялись формы методического руководства правовой работой, осуществляемого Министерством юстиции СССР: ознакомление с состоянием этой работы в министерствах, ведомствах, на предприятиях; заслушивание сообщений представителей министерств и ведомств о состоянии правовой работы; разработка методических указаний и рекомендаций по улучшению правовой работы; изучение и обобщение практики постановки правовой работы; распространение положительного опыта работы юрисконсультов.

Кроме того, Закон СССР «О Совете Министров СССР» в ст. 13 устанавливал полномочия Совета Министров СССР по обеспечению соблюдения законодательства министерствами и госкомитетами СССР, другими подведомственными ему организациями; определению основных направлений правовой работы в органах государственного управления, на предприятиях, в объединениях и др. А в соответствии с п. 1 ст. 20 Закона СССР от 25.06.1980 № 2351-X «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» краевой, областной Совет народных депутатов принимал меры по совершенствованию правовой работы, осуществлял руководство этой работой на предприятиях, в учреждениях и организациях краевого, областного подчинения, организовывал разъяснение законодательства и оказание юридической помощи населению.

Таким образом, подобно тому, как в 1970-х гг. у руководства страны появилось понимание объективной необходимости организовать единое управление правовой работой в масштабах государства, с тем, чтобы с ее помощью не только обеспечивать законность, но и посредством правовых средств содействовать успешному решению государственных задач, в начале 2010-х гг. происходит нечто похожее и принимаются схожие решения, но пока несколько разрозненные, несистемные.

Правовой мониторинг позволил объединить, взаимоувязать в какой-то мере правотворческую и правоприменительную деятельность, но правовая работа включает еще и правовоспитательную деятельность, формирующую правосознание и правотворца, и правоприменителя, без правильной постановки которой ни правотворческая, ни правоприменительная деятельность немыслимы, тем более немыслимы их неуклонное совершенствование (см. Основы государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные

распоряжением Президента РФ от 28.04.2011 № Пр-1168).

Формирование правосознания и высокой правовой культуры граждан и их правомерного поведения имеет ключевое значение, по мнению ряда авторов, для преодоления коррупции[1]. Тут решающаяся роль принадлежит гражданскому обществу и его институтам, поскольку речь идет об использовании разных средств влияния на внутренний мир человека и его действия. Ведь признание тех или иных ценностей и их реализация происходят, прежде всего, в сознании и психике человека и затем порождают соответствующие действия. Право служит своего рода лакмусовой бумажкой, окрашивая эти процессы своими нормативно-ценностными регуляторами[2].

Важное место в правовом мониторинге, по мнению ряда ученых, занимает исследование правосознания населения. Целесообразно изучать как общее состояние правового сознания и правовой культуры населения, так и общественное мнение в ходе мониторинга конкретного закона, правового института или правовой нормы. В связи с этим, по мнению этих ученых, представляется необходимым разработать научно обоснованную методику изучения антикоррупционного правосознания населения[3]. Вместе с тем необходимо также двигаться дальше — не только изучать, но проводить мероприятия по повышению уровня правосознания, его оздоровлению, исправлению, очищению от различных вредных явлений (в том числе коррупции), негативно, влияющих на государственное строительство в целом и на оборону страны в частности. Одновременно с проведением подобных комплексных мероприятий необходимо проводить мониторинг правосознания, измерять изменения от такого воздействия на личность и общество, на отношение к праву, правомерному поведению.

Как полагает А. И. Гальченко, мониторинг законодательства и правоприменительной практики (правовой мониторинг) необходимо предусмотреть в законодательстве в качестве отдельной функции прокуратуры. Формирование правовой культуры общества, повышение юридической осведомленности граждан, их готовности следовать закону и видеть в этом свой непосредственный интерес крайне важно, по его мнению, для обеспечения национальной безопасности страны. Тем не менее для того чтобы считать пропаганду права отдельной функцией прокуратуры, тре-

---

[1] *Корякин В. М.* Антикоррупция — 2014: приоритет — борьбе с «откатами» и антикоррупционному просвещению военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 12.

[2] См. подробнее: Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т. А. Едкова [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.

[3] См. подробнее: *Власенко Н. А., Грачева С. А., Рафалюк Е. Е.* Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68—80.

буется прямо закрепить это в законе[1].

Таким образом, как видно из анализа научной литературы и нормативных правовых актов, в последнее десятилетие происходит возвращение к правовой работе на общефедеральном уровне, обнаруживается ее востребованность, в том числе и в области обороны, в самых разных сферах государственного строительства. При этом примечательно, что в Докладе о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2014 г., размещенном на официальном интернет-портале правовой информации[2], в разделе мониторинга правоприменения по отраслям законодательства РФ на первых позициях стоят вопросы оборонного профиля, что также (как и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации) отражает важность и значимость обороны в масштабах государства. Все это наводит на мысль о том, что имеется острая необходимость в издании единого системного нормативного правового акта общефедерального уровня или системы современных законодательных актов по вопросам организации, управления и совершенствования правовой работой в России, центральное место в котором должно уделяться оборонной сфере. Подобные предложения уже высказывались в научной литературе. Например, С. А. Савченко предлагает принять закон об управлении правовой работой в хозяйственной сфере и организации деятельности юридического отдела, юридической группы, юрисконсульта в Российской Федерации, в котором считает целесообразным восстановить систему управления правовой работой[3].

Таким образом, правовая работа в стране вообще и в области обороны в частности заслуживает всестороннего научного изучения и законодательного системного оформления с целью неуклонного совершенствования и улучшения решения государственных задач, в том числе и в оборонной сфере.

Литература

1. Гальченко, А. И. Роль прокуратуры в обеспечении национальной безопасности / А. И. гальченко // Законность. — 2015. — № 12.

2. Власенко, Н. А. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции / Н. А. Власенко, С. А. Грачева, Е. Е. Рафалюк // Журнал российского права. — 2012. — № 11.

3. Жидких, А. А. Значение правового мониторинга, проводимого органами прокуратуры, для совершенствования законодательства и правоприменительной практики / А. А. Жидких // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 12.

4. Корякин, В. М. Антикоррупция — 2014: приоритет — борьбе с «откатами» и антикоррупционному просвещению военнослужащих / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах. — 2014. — № 12.

[1] *Гальченко А. И.* Роль прокуратуры в обеспечении национальной безопасности // Законность. 2015. № 12. С. 16—19.

[2] Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2014 г. [Электронный ресурс]. — URL: http://pravo.gov.ru/news/2015.12/news_0805.html.

[3] *Пугинский Б. И., Неверов О. Г.* Правовая работа. М. : Зерцало-М, 2004. С. 31, 34.

5. Пугинский, Б. И. Правовая работа / Б. И. Пугинский, О. Г. Неверов. — М. : Зерцало-М, 2004.

6. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией : научно-практ. пособие / Т. А. Едкова [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.