ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

№ 1 (25) - 2018

РОСТРАНСНАДЗОР ФСБ РОСИИ МВД РОССИИ МЧС РОССИИ

Электронный научный журнал «Транспортное право и безопасность» 2018. № 1 (25)

Дата размещения номера — 2 апреля 2018 г.
Журнал издаётся с января 2016 г.
Научное направление периодического издания: 12.00.00 Право; 05.22.00 Транспорт.
Номер свидетельства о регистрации средства массовой информации: **ЭЛ № ФС 77-64237 от 25 декабря 2015 г**.
Адрес редакции: 127994, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9.
Телефон: 8 (495) 681-90-19.
Факс: 8 (495) 684-2849.
E-mail редакции: albinadg@mail.ru
Официальный сайт в сети Интернет: URL: http://trans-safety.ru/
Учредитель и издатель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «**Российский университет транспорта**»

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) согласно договору от 24 июня 2016 г. № 381-06/2016.

Журналу присвоен международный стандартный номер сериального издания (ISSN) **2500-1868**.

Периодичность: четыре раза в год.

Главный редактор — **КОРЯКИН Виктор Михайлович**, доктор юридических наук (20.02.03), профессор (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).

Редакционный совет

Духно Николай Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, директор Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

Корякин Виктор Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заместитель директора по инновациям Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Боголюбов Сергей Александрович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Тучкова Эльвира Галимовна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации

Жаворонкова Наталья Григорьевна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации

Колотушкин Сергей Михайлович — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела изучения проблем управления и реформирования уголовно-исполнительной системы Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказания (ФКУ НИИ ФСИН России)

Белкин Анатолий Рафаилович — доктор юридических наук, профессор Московского технологического университета

Шумаев Виталий Андреевич — доктор экономических наук, профессор, академик Российской академии естественных наук

Редакционная коллегия

Главный редактор — **КОРЯКИН Виктор Михайлович**, доктор юридических наук, профессор (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru)

Ведущий редактор — **ГУСЕЙНОВА Альбина Джаббаровна**

Ответственный за сайт — **ФИЛИППОВ Дмитрий Сергеевич**

Выпускающий редактор — **ЧЕБОТАРЁВ Владимир Евгеньевич**

Содержание

ОСОБЕННОСТИ ПРАВООТНОШЕНИЙ СУБЪЕКТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ТРАНСПОРТНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

Мальцев В. А., Гриднева О. В.
Особенности правового регулирования перевозок на воздушном транспорте в Российской Федерации 9

Шатская И. И.
Регулирование и организация грузоперевозок железнодорожным транспортом 18

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Новиков В. А.
Актуальные вопросы административной и уголовной ответственности за управление механическим транспортным средством в состоянии опьянения 27

Суденко В. Е., Абдулмеджидова Д. Х.
Этические вопросы при производстве следственных действий 33

Жаворонков В. А., Егорова М. В., Фарафонова А. Д.
Меры, направленные на предотвращение незаконного использования дубликатов государственных регистрационных знаков автотранспортных средств 41

Груздева Л. М.
Преступность на транспорте в России: цифровая характеристика за 2017 год 48

Новикова О. В.
Способы транспортировки наркотических средств 56

Мамонова М. В.
Стратегия инновационного развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации 60

ЗАЩИТА ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Опёнышев О. С., Анипко И. И.
Актуальные вопросы надзора транспортной прокуратурой за соблюдением антикоррупционного законодательства 67

Тимонина И. В.
Правовое регулирование рабочего времени работников транспорта 75

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Николаева И. Г.
Опыт участия таможенных и пограничных органов Соединенных Штатов Америки и Канады в обеспечении безопасности в сфере международной торговли и перевозки грузов 80

Кобзева О. В., Плоткин С., Румянцева В.
Les contrats de travail, d'emploi et d'apprentissage 90

Расулов А. В.
Международный опыт финансирования транспортной инфраструктуры на примере Китайской Народной Республики 96

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА РОССИИ

Петров Ю. И.
Зарождение железнодорожного дела в России в правление Николая I... 107

МАТЕРИАЛЫ НАУЧНЫХ КОНФЕРЕНЦИЙ

Актуальные проблемы систематизации и кодификации транспортного законодательства Российской Федерации (Москва, Юридический институт МИИТ, 22 ноября 2017 г.)

Землин А. И.
К вопросу о правовых и организационных проблемах кодификации транспортного законодательства Российской Федерации 115

Мамонова М. В.
Отдельные проблемы кодификации транспортного законодательства Российской Федерации 126

Мельникова Ю. В.
Вопросы кодификации транспортного законодательства в контексте повышения эффективности государственного управления транспортом 132

Опыт правового обеспечения функционирования транспортной системы в годы Великой Отечественной войны (Москва, Юридический институт МИИТ, 29 ноября 2017 г.)

Землин А. И.
Некоторые вопросы правового регулирования и организации транспортной деятельности в годы Великой Отечественной войны (на примере Сталинградской битвы) 137

Харламова Ю. А.
Подвиг советских железнодорожников в период битвы за Кавказ и в сражении за Сталинград 145

Матвеева А. М.
Как ковалась наша победа — советский тыл в годы Великой Отечественной войны 152

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

Землин А. И.
Актуальные гносеологические и праксиологические проблемы правового обеспечения транспортной безопасности 160

Харламова Ю. А.
Актуальные политико-правовые аспекты транспортной безопасности 171

Андреев А. П., Вихрян А. П.
Перспективы реализации государственно-частного партнерства в сфере транспортной безопасности современной России: потенциал торгово-промышленных палат 177

Пищелко А. В.
Организационно-правовые основы транспортной безопасности в России 189

Шестак В. А.
Транспортная безопасность как юридический институт 196

Артамонова С. Н.
Формирование правовых основ обеспечения безопасности автомобильного транспорта в России..... 201

Синицын И. М.
Сущность транспортного терроризма и специфика его проявления..... 209

Юсупов М. Р.
К вопросу о взаимосвязи коррупции и транспортной безопасности..... 220

Багреева Е. Г.
Социокультурные и правовые основы профилактики безопасности и правонарушений на транспорте..... 224

Мамонова М. В.
Правовое обеспечение безопасности на железнодорожном транспорте 233

Савенков А. В.
Использование одорологических способностей служебных собак для выявления предметов и веществ, запрещенных или ограниченных к перемещению на транспорте..... 238

Требования к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Транспортное право и безопасность»..... 243

ОСОБЕННОСТИ ПРАВООТНОШЕНИЙ СУБЪЕКТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ТРАНСПОРТНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

УДК 656.7

© Мальцев В. А.
— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Финансовое право и налогообложение»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

© Гриднева О. В.
— кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданско-правовых дисциплин
Московского городского педагогического университета

Особенности правового регулирования перевозок на воздушном транспорте в Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые особенности системы правового регулирования воздушных перевозок в России. Раскрываются определения внутренних и международных воздушных перевозок. Анализируются положения основных нормативных правовых актов, регулирующих отношения по осуществлению воздушных перевозок пассажиров и грузов. Дается правовая характеристика договору воздушной перевозки. Исследуется предмет и условия указанного договора по российскому законодательству. Отмечаются его особые положения, регулирующие права и обязанности сторон. Освещается специфика условий договора воздушной перевозки грузов. Показаны современные подходы к вопросам заключения и расторжения договора воздушной перевозки грузов и пассажиров. Приведены примеры из судебной практики по спорам, вытекающим из договоров воздушной перевозки. Выделены отдельные проблемные аспекты законодательного регулирования воздушных перевозок, а также внесены предложения по их устранению.

Ключевые слова: воздушная перевозка; договор воздушной перевозки; пассажир; перевозчик; провозная плата; груз; грузовая накладная; грузополучатель.

© Maltsev V.
— candidate of legal sciences, associate professor
of department «Financial law and taxation»
of the Law Institute of the Russian University of transport

© Gridneva O.
— candidate of legal sciences, associate professor
of the chair of civil law disciplines
of the Moscow city pedagogical University

Features of legal regulation of transportations on air transport in the Russian Federation

Abstract. The article deals with some peculiarities of the system of legal regulation of air transportation in Russia. Reveals the definition of domestic and international air transportation. Analysis of the provisions of the main legislative acts regulating relations in providing air transportation of passengers and cargo. Given the legal characterization of the contract of air carriage. Investigate the subject and conditions of the said agreement under Russian law. It notes the special provisions governing the rights and obligations of the parties. Describes the specific terms of the contract of air carriage of cargo. Illustrates contemporary approaches to issues of concluding and terminating the contract of air carriage of cargo and passengers. Examples of judicial practice on disputes arising from contracts of carriage by air. A separate problematic aspects of legislative regulation of carriage by air, as well as suggestions for their elimination.

Keywords: air transportation; air transportation agreement; the passenger of the carrier; the carriage charges; freight; bill of lading; the consignee.

Правовое регулирование воздушных перевозок по сравнению с иными традиционными институтами транспортного права имеет недолгую историю, обусловленную спецификой воздушного транспорта, получившего распространение относительно недавно. Развитие и увеличение объемов воздушных перевозок в нашей стране повлекло за собой совершенствование их законодательной базы. На сегодняшний день базисными нормативными правовыми актами, направленными на регулирование отношений, возникающих в сфере воздушной перевозки в Российской Федерации, являются Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ), Воздушный кодекс Российской Федерации (далее — ВК РФ) и Федеральные авиационные правила, касающиеся воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей [приказ Минтранса России от 28 июня 2007 г. №

82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей”«].

Существуют два вида воздушных перевозок: внутренние и международные. Отличаются и их системы правового регулирования. Внутренняя воздушная перевозка — это воздушная перевозка, при которой пункт отправления, пункт назначения и все пункты посадок расположены на территории РФ (п. 1 ст. 101 ВК РФ). Таким образом, внутренние перевозки подчинены национальному праву. Международная воздушная перевозка представляет собой перевозку, при которой пункт отправления и пункт назначения расположены, соответственно, на территориях двух государств или на территории одного государства, если предусмотрен пункт посадки на территории другого государства. Международные воздушные перевозки регулируются, как правило, международными соглашениями (договорами), а именно системой договоров Варшавской и Монреальской конвенций [1]. В то же время общим основанием для осуществления внутренней и международной перевозки является заключение специального договора.

Договор воздушной перевозки относится к числу возмездных. Наличие категорий пассажиров, перевозимых бесплатно или на льготных условиях оплаты, не лишает этот договор возмездного характера. Содержание договора воздушной перевозки представляет собой совокупность всех его условий. Условия договора, как правило, содержат определенные права и обязанности его сторон, которые они принимают на себя и некоторые из которых установлены законодательством.

Предметом договора воздушной перевозки пассажира является деятельность перевозчика по перемещению в пространстве пассажира и доставке его в пункт назначения. Взаимный характер данного договора обусловливает появление конкретных прав и обязанностей у обеих его сторон — пассажира и перевозчика. Основные права пассажира по договору воздушной перевозки закреплены ст. 106 ВК РФ. Так, пассажир имеет право:

1) осуществлять проезд на льготных условиях (при предъявлении документов, подтверждающих такое право);

2) бесплатно провозить с собой багаж весом не более установленной нормы (зависит от типа воздушного судна, но не менее 10 кг на пассажира);

3) бесплатно провозить с собой ребенка в возрасте до двух лет (без предоставления ему отдельного места), а также провозить ребенка до 12 лет по льготному тарифу (с предоставлением ему отдельного места);

4) бесплатно пользоваться услугами комнаты матери и ребенка, а также на место в гостинице, в случае если рейс откладывается или переносится по вине перевозчика.

Отметим, что согласно Общим правилам перевозок при международной

перевозке одного ребенка не старше 2 лет без предоставления ему отдельного места взимается 10% тарифа, а за перевозку двоих детей в возрасте до 2 лет, а также детей в возрасте от 2 до 12 лет с предоставлением им отдельных мест — 50% тарифа. В связи с этим возникает по меньшей мере два вопроса. Во-первых, почему перевозка детей указанного возраста внутренним рейсом осуществляется бесплатно, а летающих международными рейсами платно. Бесплатная перевозка детей до 2, а то и до 5 лет без предоставления ребенку отдельного места — это общая практика большинства зарубежных авиакомпаний [2].

Отсюда возникает и другой вопрос. Если российский законодатель в императивной форме устанавливает названные льготы или права пассажиров, то должен применяться п. 5 ст. 790 ГК РФ, в котором установлено, что в случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, понесенные в связи с этим расходы возмещаются транспортной организацией за счет средств соответствующего бюджета.

В связи с этим в постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 6 июля 2009 г. № 09АП-7692/2009-ГК по делу № А40-85803/08-65-792, на наш взгляд, законно и обоснованно делается вывод, что поскольку факт предоставления льгот, предусмотренных подп. 3 п. 2 ст. 106 ВК РФ, доказан истцом и подтвержден представленными в материалы дела доказательствами, то понесенные истцом расходы по оплате проезда воздушным транспортом, связанные с предоставлением льгот гражданам, подлежат возмещению. Суд разъяснил, что убытки подлежат взысканию с обязанного лица — Российской Федерации — за счет казны Российской Федерации, чьи интересы в данном случае представляет финансовый орган — Минфин России.

Однако ФАС Московского округа в постановлении от 2 апреля 2010 г. № КГ-А40/2486-10, руководствуясь положениями ст. 64, 102, 106 ВК РФ, пришел к выводу о том, что право пассажира перевозить с собой детей в возрасте от 2 до 12 лет в соответствии с льготным тарифом не является льготой, а представляет собой право каждого пассажира на получение в рамках договора воздушной перевозки платной услуги, подлежащей оказанию перевозчиком. В связи с этим суд отказал перевозчику в удовлетворении иска о взыскании убытков в счет возмещения расходов за оказанные услуги по льготной перевозке детей в возрасте от 2 до 12 лет. Однако ст. 786 ГК РФ использует термин «на льготных условиях». Отрицать здесь наличие льготы означает весьма вольное толкование нормы закона вне ее буквального смысла.

Наконец, Высший Арбитражный Суд РФ определением от 12 мая 2010 г. № ВАС-6113/10 признал правомерным отказ в удовлетворении требования воздушного перевозчика о взыскании с Российской Федерации расходов, возникших в связи с осуществлением перевозок пассажиров, имею-

щих льготы.

К тому же у российских перевозчиков в большинстве случаев нет собственных правил перевозок, при этом они обязаны руководствоваться Общими правилами перевозок, утвержденными приказом Минтранса России. Однако право пассажира на проезд на льготных условиях закреплено законодательством, а следовательно, расходы перевозчика, связанные с обеспечением этого права пассажира, как указывалось выше, подлежат возмещению на основании п. 5 ст. 790 ГК РФ за счет бюджетных средств. Вышеназванное определение Суда фактически позволяет перевозчикам увеличение своих базовых тарифов.

В случае вынужденного отказа пассажира от воздушной перевозки в связи с возникновением определенных законом обстоятельств и уведомления об этом перевозчика до окончания установленного времени регистрации пассажира на указанный в билете рейс пассажиру также возвращается уплаченная им провозная плата.

Аналогичным образом обстоит дело и при отказе пассажира от воздушной перевозки в случае задержки отправления воздушного судна или при иных действиях (бездействии) перевозчика, влекущих за собой неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору воздушной перевозки пассажира.

Одной из основных обязанностей пассажира является оплата им воздушной перевозки, а при наличии у него багажа сверх установленной перевозчиком нормы бесплатного провоза багажа также и оплата провоза этого багажа. При этом пассажир оплачивает воздушную перевозку, приобретая по установленным перевозчиком тарифам пассажирский билет. Оплата провоза багажа удостоверяется выдачей пассажиру багажной квитанции.

Правила формирования тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации, а также правила продажи билетов согласно п. 1 ст. 64 ВК РФ устанавливаются уполномоченным органом в области гражданской авиации. В соответствии с п. 3 этой же статьи ВК РФ плата за воздушные перевозки пассажиров и багажа устанавливается перевозчиком.

В настоящее время заключение договора воздушной перевозки пассажира, а также исполнение пассажиром обязанности по оплате воздушной перевозки чаще всего происходит с помощью приобретения так называемого электронного билета, т.е. перевозочного документа, оформление которого происходит в электронном виде с помощью автоматизированной информационной системы оформления воздушной перевозки [3].

Помимо обязанности оплатить воздушную перевозку, воздушное законодательство возлагает на пассажира и ряд других обязанностей (например, не нарушать правила перевозки, установленные перевозчиком, воздержаться от провоза некоторых предметов, не наносить вреда имуществу перевозчика и т.д.), а также предусматривает определенные неблагоприятные последствия для пассажира за их неисполнение. В качестве одного

из таких последствий может выступать досрочное расторжение договора воздушной перевозки пассажира по инициативе перевозчика.

Законодательно определены также права и обязанности перевозчика по договору воздушной перевозки пассажира. Перевозчик прежде всего обязан подать под посадку воздушное судно в течение разумного срока до наступления времени отправления воздушного судна и предоставить пассажиру место, соответствующее приобретенному билету.

Согласно п. 1 ст. 103 ВК РФ перевозчик также обязан доставить пассажира и его багаж в пункт назначения в сроки, которые определяются установленными перевозчиками правилами воздушных перевозок. Разумеется, данные правила не должны ухудшать положение пассажира по сравнению с условиями действующих в настоящее время Общих правил воздушных перевозок пассажиров и грузов.

Воздушные перевозки осуществляются по расписанию, которое утверждает сам перевозчик. Он имеет право вносить изменения в данное расписание без предварительного предупреждения пассажиров. Однако в случаях, когда на установленный расписанием рейс билеты уже проданы, перевозчик обязан принять все возможные меры для информирования пассажиров, с которыми заключен договор воздушной перевозки пассажира, о произведенных изменениях в расписании [4]. Соблюдение времени вылета, указанного в расписании и билете, не может быть гарантировано перевозчиком, поскольку реальное время вылета воздушного судна устанавливает служба управления воздушным движением аэропорта.

Согласно п. 76 Общих правил воздушных перевозок перевозчик вправе отменить или задержать рейс, указанный в билете, грузовой накладной, произвести замену типа воздушного судна, изменить маршрут перевозки, если этого требуют условия безопасности, а также по требованию государственных органов в соответствии с их компетенцией.

Определенными особенностями обладают также права и обязанности сторон по договору воздушной перевозки грузов. Предметом договора воздушной перевозки груза являются транспортные услуги по перемещению и доставке вверенного перевозчику груза в пункт назначения. Эти услуги включают в себя, помимо транспортировки груза, хранения груза и выдачи его грузополучателю, работы по погрузке в воздушное судно и выгрузке груза. Содержание данных услуг предопределяет взаимные конкретные права и обязанности сторон данного договора.

Участниками договора перевозки грузов являются перевозчик, который осуществляет воздушную перевозку, и грузоотправитель, сдающий груз для перевозки и уплачивающий перевозчику провозную плату. Как правило, грузоотправитель сдает груз перевозчику, указывая при этом третьего участника отношений — грузополучателя, которому перевозчик должен будет выдать груз в аэропорту назначения.

Для осуществления воздушной перевозки груза необходимо осуществить предварительное бронирование тоннажа (объема) воздушного

судна, достаточного для перевозки данного груза. Согласно п. 11 Общих правил воздушных перевозок бронирование провозной емкости для груза предполагает перевозку груза в дату, рейсом и по маршруту, на которые было произведено бронирование, если иное не предусмотрено договором воздушной перевозки груза. Произведенное бронирование должно быть отражено в автоматизированной системе бронирования перевозчика, а информация о произведенном бронировании должна быть предоставлена перевозчиком или уполномоченным им агентом грузоотправителю [5].

Договор воздушной перевозки груза согласно п. 1 ст. 105 ВК РФ удостоверяется выдачей грузоотправителю грузовой накладной. При этом ВК РФ не содержит требований, предъявляемых к оформлению грузовой накладной, лишь определяя, что такие требования устанавливаются специально уполномоченным органом в области гражданской авиации.

Общие правила воздушных перевозок также не содержат подробных сведений о грузе, которые должны быть внесены в грузовую накладную. Так, п. 56 Общих правил воздушных перевозок содержит лишь положение о том, что грузовая накладная должна содержать сведения о перевозке груза при передвижении от аэропорта (пункта) отправления до аэропорта (пункта) назначения, а также сведения об оплате перевозки груза.

На наш взгляд, целесообразно дополнить ст. 105 ВК РФ положением, согласно которому грузовая накладная в обязательном порядке должна содержать сведения о наименовании груза, его массе, числе мест, размерах или объеме груза, виде упаковки и особых свойствах данного груза.

В соответствии с п. 1 ст. 791 ГК РФ перевозчик обязан подать под погрузку в срок, установленный принятой от грузоотправителя заявкой (заказом), договором перевозки или договором об организации перевозок, исправные транспортные средства в состоянии, пригодном для перевозки соответствующего груза. При этом грузоотправитель вправе отказаться от поданных транспортных средств, если они не пригодны для перевозки соответствующего груза.

Тем не менее применительно к воздушной перевозке груза можно сделать вывод об отсутствии какого-либо регулирования обязательств перевозчика по подаче транспортных средств под погрузку, так как в тексте ВК РФ нет норм, которые определяли бы порядок подачи воздушных судов под погрузку. В связи с этим предлагается дополнить текст ст. 103 ВК РФ пунктом, обязывающим перевозчика подать грузоотправителю в срок, установленный принятой от него заявкой на бронирование провозной емкости или договором воздушной перевозки груза, исправные воздушные суда под погрузку в состоянии, пригодном для перевозки соответствующего груза.

Согласно ст. 109 ВК РФ срок доставки груза определяется федеральными авиационными правилами или установленными перевозчиком правилами воздушных перевозок, если иное не предусмотрено договором воздушной перевозки груза. При этом в соответствии с п. 2 ст. 102 ВК РФ пра-

вила, установленные перевозчиком, не должны противоречить общим правилам воздушной перевозки и ухудшать уровень обслуживания пассажиров, грузоотправителей и грузополучателей. В то же время срок доставки груза или исходные данные для его исчисления не являлись обязательными реквизитами грузовой накладной.

В соответствии со ст. 110 ВК РФ грузоотправитель имеет право в порядке, предусмотренном федеральными авиационными правилами или установленными перевозчиками правилами воздушных перевозок, получить обратно сданный к воздушной перевозке груз до его отправления, изменить в грузовой накладной грузополучателя до выдачи груза управомоченному на его получение лицу, распорядиться грузом в случае непринятия его грузополучателем или невозможности выдачи его грузополучателю.

После прибытия груза в аэропорт назначения перевозчик обязан уведомить об этом грузополучателя в сроки, предусмотренные федеральными авиационными правилами или установленными перевозчиком правилами воздушных перевозок, если иное не предусмотрено договором воздушной перевозки груза.

Статьей 111 ВК РФ на грузополучателя возлагается обязанность принять и вывезти поступивший в его адрес груз. При этом грузополучатель имеет право отказаться от получения поврежденного или испорченного груза, только если будет установлено, что качество груза изменилось настолько, что исключается возможность полного или частичного его использования в соответствии с его первоначальным назначением [например, постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 сентября 2012 г. № 3659/12 по делу № А40-101821/09-24-813]. Примечательно, что в указанной статье не устанавливается право грузополучателю отказаться от принятия груза, в случае если он не был им заказан и прибыл в его адрес по ошибке грузоотправителя или перевозчика.

Необходимо отметить, что возложение законом данных обязанностей на грузополучателя является предметом давно ведущейся научной дискуссии. Дело в том, что установление обязанностей для данного субъекта отношений по перевозке груза, на наш взгляд, правомерно лишь в случае признания его полноправной стороной договора воздушной перевозки груза, а самого договора соответственно трехсторонним договором, как это, например, предлагает сделать В. А. Егиазаров [6]. В противном случае возложение императивных обязанностей на лицо, не являющееся стороной договора (третье лицо), прямо противоречит п. 3 ст. 308 ГК РФ, не допускающему установление обязанностей для лиц, не участвующих в обязательстве в качестве сторон. Такое противоречие неоднократно отмечали и ведущие российские цивилисты [7].

По нашему мнению, данная правовая коллизия должна быть устранена путем либо устранения возложенной на грузополучателя императивной обязанности по принятию и вывозу груза, либо закрепления в ВК РФ трех-

стороннего характера указанного договора.

В заключение можно отметить, что состояние российской гражданской авиации в значительной степени зависит от своевременного и качественного развития и совершенствования законодательной базы, регулирующей деятельность перевозчиков по осуществлению воздушных перевозок пассажиров и грузов, которая должна также учитывать общепризнанные международные стандарты и правила.

Литература

1. Остроумов, Н. Н. Правовой режим международных воздушных перевозок: монография. — М. : Статут, 2015. — С. 48.

2. Трофимов, С. В. Правовые механизмы формирования цен и тарифов на осуществление перевозок пассажиров и грузов воздушными судами гражданской авиации // Транспортное право. — 2016. — № 3. — С. 21—26.

3. Выгодянский, А. В. Права и обязанности сторон по договору воздушной перевозки пассажиров и грузов // Юрист. — 2016. — № 21. — С. 22—27.

4. Ленковская, Р. Р. Правовое регулирование воздушных перевозок // в сб.: Проблемы и перспективы современной юридической науки. — М., 2017. — С. 52—57.

5. Елисеев, Б. П. Воздушные перевозки. — М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2011. — С. 19.

6. Егиазаров, В. А. Транспортное право : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юстицинформ, 2007. — С. 73.

7. Брагинский, М. И. Договорное право. Книга четвертая: Договоры о перевозке, буксировке, транспортной экспедиции и иных услугах в сфере транспорта / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. — 4-е изд., стер. — М. : Статут, 2007. — С. 433.

Literature

1. Ostroumov, N. H. Legal regime of international air transport: mono-graphy. — Moscow : Statute, 2015. — P. 48.

2. Trofimov, S. V. Legal mechanisms of formation of prices and tariffs for transportation of passengers and cargo aircraft by civil aviation // Transport law. — 2016. — № 3. — P. 21—26.

3. Vygodskii, A. V. Rights and obligations of the parties under the contract of air carriage of passengers and goods / Lawyer. — 2016. — № 21. — P. 22—27.

4. Lenkovskaya, R. R. Legal regulation of air transportation // in SB.: Problems and prospects of modern legal science. — M., 2017. — P. 52—57.

5. Eliseev, B. P. Air transportation. — M. : Publishing and trading Corporation «Dashkov & Co.», 2011. — P. 19.

6. Egiazarov, V. A. Transport law : textbook. — 4th ed. — M. : Yustitsinform, 2007. — P. 73.

7. Braginsky, M. I. Contract law. Book four: Contracts about transportation, towage, transport expedition and other services in the field of transport / M. I. Braginsky, V. V. Vitryansky. — 4th ed., erased. — Moscow : Statute, 2007. — P. 433.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВООТНОШЕНИЙ СУБЪЕКТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ТРАНСПОРТНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

УДК 347.463

© Шатская И. И.
— кандидат экономических наук, доцент
кафедры «Финансовое право и налогообложение»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

Регулирование и организация грузоперевозок железнодорожным транспортом

Аннотация. Грамотное, своевременное соблюдение и исполнение федерального законодательства, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в области железнодорожного транспорта, которые содержат нормы, обязательные для грузоотправителей, грузополучателей, перевозчиков, владельцев инфраструктур, владельцев железнодорожных путей, других юридических и физических лиц, позволяют добиться четкого и планомерного регулирования условий перевозок грузов с учетом их особенностей, сохранности грузов, сохранности железнодорожного подвижного состава, контейнеров, безопасности движения и экологической безопасности.

Ключевые слова: железнодорожные перевозки; нормативные правовые акты; грузоотправитель; грузополучатель; внешнеторговые грузы; документы.

© Shatskaya I.
— candidate of economic sciences, associate professor
of the chair «Financial law and taxation»
of the Law Institute of the Russian University of transport

Regulation and organization of cargo transportation by rail

Abstract. Competent, timely compliance with and enforcement of Federal laws, normative legal acts of Federal Executive bodies in the field of railway

transport, which contain the norms, mandatory for shippers, consignees, carriers, owners of infrastructures, owners of railway lines and other physical and legal entities, can achieve a clear and systematic regulation of the conditions of carriage of goods based on their features, safety of goods, safety of railway rolling stock, containers, traffic safety and eco-logical safety.

Keywords: railway transport; regulatory authority; acts; consignor; consignee; goods; documents.

Грузовые железнодорожные перевозки являются наиболее перспективным направлением в сфере транспортных услуг в России. В общем объеме грузооборота железнодорожные перевозки занимают 85%. Преимуществом транспортировок железнодорожным транспортом являются: низкая себестоимость, возможность быстро переместить грузы на дальние расстояния, универсальность подвижного состава, его приспособленность для транспортировки грузов любого типа. Потребителями данного вида транспортировок выступают предприятия нефтехимической, легкой, фармацевтической промышленности, машиностроения, металлургии, сельского хозяйства.

Правовые отношения при осуществлении грузоперевозок железнодорожным транспортом регламентируются Уставом железнодорожного транспорта Российской Федерации (Федеральной закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ) и Правилами железнодорожных грузоперевозок, в которых содержатся нормы, обязательные для перевозчиков, грузоотправителей и грузополучателей.

Договор — основной правовой документ при организации и осуществлении перевозок груза железнодорожным транспортом, который заключаются между грузоотправителем (заказчиком) и перевозчиком (исполнителем) и предусматривает организацию перевозок груза, объемы перевозок груза, сроки и условия предоставления транспортных средств и предъявления груза для перевозок, порядок расчетов, взаимные обязательства за исполнение договора, ответственность за ненадлежащее исполнение обязательств.

Грузоотправитель, кроме заключения договора, должен представить перевозчику заявку на перевозку грузов. Заявки на перевозки грузов представляются в трех экземплярах, подписываются грузоотправителем, заверяются печатью. Данные принятых заявок на перевозки грузов заносятся в учетную карточку, которая ведется отдельно по каждому грузоотправителю и по каждому наименованию номенклатурной группы груза. Договор об организации перевозки не освобождает грузоотправителя от предоставления заявки на перевозку грузов в порядке и в сроки, предусмотренные Уставом.

Предметом договора на организацию перевозок грузов на железнодорожном транспорте является маршрутизация (отправительские маршру-

ты, формируемые на железнодорожном подъездном пути, железнодорожной станции, группы вагонов для организации ступенчатых станционных, участковых маршрутов и др.). Участники договора сами определяют его содержание.

Отправительский маршрут (состав поезда установленной массы или длины) должен быть сформирован грузоотправителем на железнодорожном подъездном пути предприятия. Или на железнодорожной станции, с обязательным освобождением не менее одной технической станции от переработки такого поезда, на основании договора с железной дорогой.

Дать оценку и проанализировать порядок выполнения заданий маршрутизации перевозок можно, если рассчитать основные показатели: количество вагонов, отправленных за отчетный период в маршрутах в целом и по родам грузов в среднем в сутки; уровень маршрутизации по родам грузов (отношение количества вагонов, загруженных и отправленных в маршрутах, к общему количеству загруженных вагонов в процентах); среднюю дальность следования всех маршрутов и вагонов в их составах и по родам грузов; распределение вагонов, отправленных в маршрутах, по поясам дальности и их процент в общем количестве загруженных вагонов (пояса дальности пробега: до 400 км, от 401 до 1000 км, от 1001 до 1500 км и свыше 1500 км); количество вагонов, отправленных в прямых маршрутах в целом и по родам грузов и их процент в общем количестве загруженных вагонов; средний состав маршрутов (деление количества маршрутизированных вагонов на число отправленных маршрутов); выполнение задания по перевозкам грузов маршрутами (отношение количества вагонов, отправленных в маршрутах и предусмотренных заданием в процентах).

Грузоотправитель обязан подготовить грузы должным образом, чтобы обеспечивать безопасность движения железнодорожного транспорта, качество перевозимой продукции, сохранность грузов, вагонов, контейнеров, пожарную безопасность и экологическую безопасность. Комплекс подготовки грузов к перевозке включает: доведение продукции до качественного состояния; укрупнение грузовых мест; уплотнение; дробление; частичная разборка оборудования; нанесение на грузовые места транспортной маркировки и др. При подготовке грузов к перевозке производится осмотр их соответствующими контрольными и надзорными органами.

Важным аспектом при составлении договора являются железнодорожные грузовые тарифы, отражающие систему цен, включающую утвержденные в установленном порядке плату, взимаемую за перевозки грузов и услуги инфраструктуры.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» тарифы и сборы, относящиеся к сфере естественных монополий, устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» на основе себестоимости и уровня рентабель-

ности. Тарифы должны обеспечивать безубыточность деятельности предприятий железнодорожного транспорта и индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере железнодорожного транспорта.

Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами, определяются по Прейскуранту № 10-01. Плата за перевозки грузов по российским железным дорогам исчисляется в прямом железнодорожном сообщении за расстояние от железнодорожной станции отправления до железнодорожной станции назначения.

Тарифы зависят от вида отправки (повагонная, групповая, маршрутная, контейнерная, мелкая или сборная повагонная); типа и принадлежности вагона, контейнера, локомотива; скорости перевозки (грузовая, большая, пассажирская); свойств груза (наливные, опасные, скоропортящиеся, негабаритные, автомобили, домашние вещи и др.); расстояния перевозки; количества тонн.

В зависимости от сферы распространения тарифы подразделяются на следующие виды: общие — применяются к перевозкам грузов в прямом железнодорожном сообщении по территории РФ, и установленные на перевозки отдельных грузов, связанные с особыми условиями их перевозок, на определенных направлениях или расстояниях, а также в некоторые периоды времени. Они бывают пониженные и повышенные.

По виду отправок: повагонные (взыскиваются с вагона в зависимости от массы груза, при перевозке грузов в универсальных и специализированных вагонах); потонные (установленные в виде платы за 1 т груза, перевозимого наливом в цистернах); для мелких отправок (за перевозку грузов мелкими отправками в сборных вагонах в зависимости от массы отправки); для контейнеров (за перевозку грузов в контейнерах в зависимости от их длины и массы брутто, а также принадлежности контейнера); на рельсовый подвижной состав, перевозимый как груз на своих осях.

В зависимости от скорости доставки: грузовой; большой (плата в 1,5 раза больше, чем грузовой скоростью); пассажирской (плата исчисляется за перевозку грузов в грузовых, багажных и почтово-багажных вагонах, прицепляемых к пассажирским или почтово-багажным поездам) [приказ ФСТ России от 9 апреля 2013 г. № 61-т/1 «О внесении изменений и дополнений в Прейскурант № 10-01 “Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами”«].

При предъявлении груза для перевозки грузоотправитель представляет на каждую отправку груза транспортную железнодорожную накладную и другие предусмотренные соответствующими нормативными правовыми актами документы.

Сторонами договора перевозки груза выступают перевозчик и отправитель. Отправитель груза и его собственник не всегда совпадает в одном лице. По договору перевозки груз, доставленный в пункт назначения, должен быть выдан грузополучателю.

Подвижной состав и контейнеры, подаваемые под погрузку, должны

соответствовать требованиям безопасности движения и сохранности груза. Каждый подаваемый под погрузку вагон на станциях предъявляется к техническому обслуживанию и коммерческому осмотру. Техническое обслуживание вагонов выполняют работники службы вагонного хозяйства в пунктах подготовки вагонов к перевозкам или в пунктах технического обслуживания.

Коммерческий осмотр вагона и контейнера должен гарантировать сохранность груза при перевозке. В технологию подготовки вагонов под погрузку входят предварительные операции — очистка и промывка, дезинфекция.

При погрузке грузов как средствами перевозчика, так и средствами грузоотправителей, необходимо соблюдать условия, обеспечивающие безопасность движения поездов, сохранность грузов при перевозке, а также необходимо рационально использовать вагоны и контейнеры (по грузоподъемности, вместимости и времени).

Погрузка грузов в вагоны и контейнеры должна осуществляться исходя из технических норм их загрузки, но не должна превышать грузоподъемность вагонов, контейнеров согласно указанным на них трафаретам.

Максимальное использование грузоподъемности и вместимости вагонов, контейнеров достигается за счет рационального размещения в них грузов. Причем размещение это должно производиться не столько исходя из габаритов самого груза, сколько из требования равномерного распределения нагрузки его массы по площади пола вагона, контейнера.

Для осуществления погрузки, крепления и перевозки требуется применение приспособлений, оборудования и материалов (печи, дверные заграждения, щиты ограждений, стяжки, решетки, турникеты и др.). Все это согласно ст. 24 Устава предоставляется грузоотправителями, независимо от того, кем осуществляется погрузка и крепление груза.

В соответствии со ст. 28 Устава загруженные вагоны, контейнеры должны быть опломбированы запорно-пломбировочными устройствами перевозчиками и за их счет, если погрузка обеспечивается перевозчиками, или грузоотправителями и за их счет, если погрузка обеспечивается грузоотправителями.

На территории РФ допускается перевозка отдельных грузов, перечень которых установлен Правилами пломбирования вагонов и контейнеров, без запорно-пломбировочных устройств, но с обязательным наложением закрутки для запирания дверей, люков.

На каждый загруженный вагон приемосдатчик составляет вагонный лист. Как и накладная, вагонный лист является первичным носителем кодированной информации, необходимой для составления первичного документа на состав поезда — натурного листа, информации грузополучателей, организации выгрузки и сортировки груза.

Перевозка грузов оформляется едиными для всех участников перевозочного процесса на железнодорожном транспорте перевозочными до-

кументами. Перевозочный документ — транспортная железнодорожная накладная состоит из четырех листов: лист 1 — оригинал накладной (выдается перевозчиком грузополучателю); лист 2 — дорожная ведомость (составляется в необходимом количестве экземпляров для перевозчика и участников перевозочного процесса, в том числе не менее двух дополнительных экземпляров для каждой участвующей в перевозке грузов инфраструктуры — один для входной железнодорожной станции, находящейся в данной инфраструктуре, второй — для выходной станции из инфраструктуры); лист 3 — корешок дорожной ведомости (остается у перевозчика); лист 4 — квитанция о приеме груза (остается у грузоотправителя).

Оригинал накладной вместе с дорожной ведомостью следует с грузом на станцию назначения, где выдается грузополучателю под расписку в дорожной ведомости. Если накладная подтверждает заключение договора перевозки груза, то дорожная ведомость — документ расчетно-финансового и информационного значения. По дорожным ведомостям определяется выполненный объем перевозок, доходные поступления от них, правильность расчетов, выполнение сроков доставки, осуществляется информационное обеспечение автоматизированной системы ЕК ИОДВ (единый комплекс интегрированной обработки дорожной ведомости).

В соответствии со ст. 30 Устава плата за перевозку грузов, грузобагажа и иные причитающиеся перевозчику платежи вносятся грузоотправителем до момента приема грузов, грузобагажа для перевозки, если иное не предусмотрено Уставом или соглашением сторон. При несвоевременном внесении грузоотправителем указанной платы и иных причитающихся перевозчику платежей за предыдущую перевозку грузов и грузобагажа, прием грузов, грузобагажа для перевозки и подача вагонов, контейнеров не производятся, если иное не предусмотрено Уставом или соглашением сторон.

Устав (ст. 33) обязывает перевозчиков доставлять грузы по назначению и в установленные сроки. Доставка груза по назначению в установленные сроки является одной из основных обязанностей перевозчика по выполнению договора перевозки. Срок доставки зависит от того, каким видом отправки грузоотправитель предпочел перевести свой груз, а также какой скоростью (грузовой или большой) и в каком сообщении (прямом, прямом смешанном, международном).

Сроки доставки грузов, а также порожних вагонов, принадлежащих грузоотправителю, грузополучателю или арендованных ими, исчисляются на железнодорожной станции отправления исходя из расстояния, по которому рассчитывается провозная плата, с учетом железнодорожных направлений, по которым осуществляются перевозки грузов.

Срок доставки грузов включает время, необходимое для выполнения операций, связанных с отправлением и прибытием грузов, время следования грузов и время, установленное для выполнения операций в пути следования, а также время, позволяющее увеличивать срок доставки при

наличии обстоятельств, предусмотренных Уставом (например, задержка груза таможенными органами и другими органами государственного контроля, вследствие непреодолимой силы, военных действий, блокады, эпидемий и т.д.).

По окончании погрузки приемосдатчики информируют дежурного по станции о готовности вагонов к уборке, указывая при этом номера и тип вагонов, род груза и станции назначения. На основании информации вагоны выводятся с пунктов погрузки на пути станции для включения их в формируемый состав. Вагонные листы поступают в товарную контору, где к каждому из них подбирают накладные и дорожные ведомости. Все документы из товарной конторы передают в станционный технологический центр обработки поездной информации и перевозочных документов; на небольших станциях — в контору дежурного по станции.

Для обеспечения безопасности движения поездов, сохранности перевозимых грузов и своевременной доставки их по назначению в пути следования выполняется комплекс коммерческих операций (прием и сдача вагонов на технических станциях, сортировка мелких отправок и контейнеров, перегрузка из вагонов одной колеи в вагоны другой, а также на другой вид транспорта, таможенный досмотр на пограничных станциях, оформление таможенного транзита и др.).

В товарной конторе все прибывшие под выгрузку грузы регистрируют на основании данных перевозочных документов в Книге прибытия грузов. В соответствии со ст. 34 Устава перевозчик обязан уведомить грузополучателя о прибывших в его адрес грузах не позднее чем в 12 часов дня, следующего за днем прибытия грузов. Если перевозчик не уведомляет о прибытии грузов, грузополучатель освобождается от платы за пользование вагонами, контейнерами, от сбора за хранение грузов за время до получения уведомления о прибытии в его адрес грузов.

В соответствии со ст. 21 Устава выгрузка грузов, грузобагажа в местах общего пользования обеспечивается грузополучателями. Перевозчики, владельцы инфраструктур могут принимать на себя по договору с грузополучателями выполнение разгрузочных работ.

В соответствии со ст. 44 Устава после выгрузки вагоны и контейнеры должны быть очищены внутри и снаружи, с них должны быть сняты приспособления для крепления груза, а также должны быть приведены в исправное техническое состояние несъемные инвентарные приспособления для крепления, в том числе турникеты.

Оформление выдачи грузов в товарной конторе называется раскредитованием перевозочных документов. Груз выдается в порядке, предусмотренном Правилами выдачи грузов на железнодорожном транспорте.

Для выдачи груза перевозчиком уполномоченное лицо грузополучателя предоставляет перевозчику доверенность, предусматривающую право для оформления доверенным лицом перевозочных документов. Для вывоза груза со станции получатель предъявляет приемосдатчику накладную и

приемосдаточный акт.

Регулирование перевозок внешнеторговых грузов железнодорожным транспортом осуществляется на основании международных соглашений. Первым соглашением в этой области является Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС) 1951 г.

Наряду с основным текстом СМГС, в дополнение к нему, одиннадцать стран-участниц соглашения (среди них и бывший СССР) приняли: единый международный транзитный тариф (ЕТТ), применяемый для исчисления платы за перевозку грузов транзитом по дорогам — участницам СМГС; служебную инструкцию к СМГС; правила пользования вагонами в международном пассажирском и железнодорожном грузовом сообщении (ОПВ); правила расчетов по СМГС.

В СМГС впервые было определено, что грузы могут перевозиться по железным дорогам двух и более стран по одному перевозочному документу — международной накладной и перевозка будет называться «прямым международным сообщением».

Согласно соглашению, железнодорожные перевозки делятся на прямые (участвуют только железные дороги), и смешанные (участвуют другие виды транспорта). Прямые международные железнодорожные сообщения бывают перегрузочными (грузы перегружаются из вагонов одной колеи в вагоны другой) и бесперегрузочными (грузы не перегружаются, а кузова вагонов переставляются на тележки другой колеи).

Прямые международные железнодорожные сообщения могут быть бесперегрузочными, только в том случае, если колея сопредельных стран одинакова (колею той же ширины, что и в России, имеют такие страны, как Монголия и Финляндия, а отдельные линии остались в Польше, Словакии, КНДР).

Основная цель СМГС — создание единого регламента в вопросах, связанных с заключением международного договора перевозки, содержанием взаимных прав и обязанностей сторон по выполнению договора, урегулированию претензий и споров по ненадлежащему исполнению договора. Обязанность соблюдать постановления СМГС относится не только к железным дорогам, его заключившим, но и к каждой железной дороге, принимающей участие в данной перевозке и участвующей в СМГС.

Регулирование перевозок внешнеторговых грузов железнодорожным транспортом в России осуществляется также на основании следующих соглашений: Соглашения о прямых железнодорожных сообщениях с Финляндией, Афганистаном, Турцией, Ираном, Австрией, Югославией (с аналогичным СМГС содержанием); Соглашение о перевозке грузов в контейнерах в международном прямом смешанном железнодорожно-водном грузовом сообщении между СССР и Болгарией (МЖВСК); Соглашение о создании единой контейнерной транспортной системы (ЕКТС), заключенное между странами бывшего социалистического лагеря; Соглашение о международном железнодорожном транзитном тарифе (МТТ), явившемся дополнени-

ем к ЕТТ.

Наряду с СМГС действует международное соглашение Конвенция о международных железнодорожных перевозках (КОТИФ), которая регулирует отношения, связанные с перевозкой пассажиров и перевозкой грузов. Особенностью этого Соглашения является то, что оно постоянно обновляется, совершенствуется, учитывая изменение экономических отношений в государствах, подписавших это Соглашение.

В соответствии с Соглашением КОТИФ договор перевозки грузов оформляется железнодорожной накладной, первый экземпляр которой является товарораспорядительным документом. Второй экземпляр накладной (дубликат) остается у грузоотправителя. Основной обязанностью перевозчика в соответствии с Соглашением является осуществление безопасной перевозки груза в срок и без потерь. На основании Соглашения грузоотправитель вправе указать в железнодорожной накладной, какие платежи за перевозку груза будет производить он, а какие — грузополучатель.

В случае причинения ущерба или утраты груза в результате транспортировки либо при просрочке в доставке перевозчик обязан составить акт (составление акта является важным условием обеспечения защиты прав грузоотправителя, грузополучателя.) При отсутствии акта грузополучатель теряет все права требования к перевозчику.

В соответствии с Соглашением ответственность перевозчика за несоблюдение условий перевозки возникает на началах презюмируемой вины: перевозчик может отклонить эту презумпцию, если представит доказательства о том, что убытки возникли в результате обстоятельств, за которые железная дорога в соответствии с Соглашением КОТИФ не отвечает.

В соответствии с Соглашением КОТИФ предел ответственности перевозчика установлен в специальных единицах — СДР (условная денежная единица, применяемая странами — членами Международного валютного фонда). За не сохранность груза перевозчик несет ответственность в размере 51 франка за 1 кг груза, или 17 СДР, и не более, трехкратного размера провозной платы в случае несвоевременной доставки груза (ст. 36—43 Соглашения КОТИФ).

В тех случаях, когда будет установлен умысел перевозчика в несохранной перевозке груза либо в несвоевременной его доставке, предел ответственности не применяется, а при грубой неосторожности он даже может быть повышен.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 343.2

© Новиков В. А.
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс
и криминалистика» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
nva-2007@mail.ru

Актуальные вопросы административной и уголовной ответственности за управление механическим транспортным средством в состоянии опьянения

Аннотация. В статье на основании материалов судебной практики, а также анализа разных точек зрения, представленных в научной литературе, рассмотрены актуальные вопросы взаимодействия административного и уголовного законодательства об ответственности за управление механическим транспортным средством в состоянии опьянения. Высказаны предложения по совершенствованию действующего уголовного законодательства.

Ключевые слова: нарушение правил дорожного движения; управление механическим транспортным средством в состоянии опьянения; административная преюдиция; уголовный проступок.

© Novikov V.
— candidate of law, associate professor,
associate professor «Criminal law, criminal procedure
and criminalistics» of the Law Institute
Russian university of transport

Actual issues of administrative and criminal responsibility for driving of a motor vehicle while intoxicated

Abstract. In the article on the basis of the judicial practice as well as analysis of different points of view represented in the scientific literature, topical issues of cooperation between administrative and criminal legislation on responsibility for driving of a motor vehicle while intoxicated were discussed. Suggestions were made to improve the current criminal legislation.

Keywords: violation of traffic rules; driving a motor vehicle in a state of intoxication; administrative prejudice; criminal offense.

В последние годы наблюдается негативная тенденция ухудшения транспортной безопасности в городах и на автомагистралях, связывающих населенные пункты. Этот процесс зачастую обусловлен объективными причинами, в частности, растущим автопарком, медленными темпами строительства новых и современных транспортных коммуникаций, отвечающих требованиям безопасности дорожного движения, недостаточным владением водителями навыками управления автомобилем и другими факторами. Все больше граждан пересаживается с общественного транспорта за руль собственного автомобиля, что также ведет к увеличению числа дорожно-транспортных происшествий. В связи с этим вопросы соблюдения правил дорожного движения и ответственности за их нарушение являются весьма актуальными.

Следует сказать, что действующее административно-деликтное и уголовное законодательство являются очень важным инструментом регулирования общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения. Общеизвестно, что эффективное законодательство и действенная правоприменительная практика могут позитивно влиять на поведение водителей на дорогах, уменьшить число транспортных правонарушений.

В сложившихся сложных условиях на рост числа дорожно-транспортных происшествий государство отвечает традиционным способом — ужесточением административной и уголовной ответственности нарушителей правил дорожного движения, в частности, в отношении тех лиц, которые допускают случаи управления транспортными средствами в состоянии опьянения. С целью оздоровления обстановки на дорогах предприняты беспрецедентные по своей строгости меры. Так, Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения» введена уголовная ответственность за управление механическим транспортным средством в состоянии опьянения при условии, что лицо привлекалось к административной ответственности за аналогичное правонарушение или невыполнение законного требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения либо имеет судимость за совершение преступления, предусмотренного ч. 2, 4, 6 ст. 264 или ст. 264.1 УК РФ. Санкция ст. 264.1 УК РФ предусмат-

ривает довольно крупный штраф в размере от 200 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода сужденного за период от одного года до двух лет, а в качестве наиболее строгого вида наказания — лишение свободы до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

С 1 июля 2015 г. новая норма заработала в полную силу. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ в 2016 г. по ст. 264.1 УК РФ было осуждено 78 706 человек, а за первое полугодие 2017 г. — 35 239 человек [см.: Сводные статистические данные о состоянии судимости в России за 2016— 2017 гг. (№ 10-а «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации»)]. Если темпы привлечения к уголовной ответственности лиц, управляющих транспортными средствами в состоянии опьянения, сохранятся на прежнем уровне, то за 10 лет такой правоприменительной практики мы будем иметь примерно 1 млн водителей, судимых за умышленное транспортное преступление.

В соответствии с действующим законодательством наличие судимости закрывает гражданину доступ ко многим должностям на государственной службе и не только к ним. Например, в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» вступление в законную силу приговора суда о признании лица виновным в совершении умышленного преступления влечет прекращение статуса адвоката. Согласно ст. 331 Трудового кодекса Российской Федерации по общему правилу к педагогической деятельности не допускаются лица, имеющие и имевшие судимость, а также подвергавшиеся уголовному преследованию, в частности, за преступления против общественной безопасности.

31 октября 2017 г. состоялось очередное заседание Пленума Верховного Суда РФ, на котором был одобрен законопроект о включении в уголовное законодательство понятия «уголовный проступок». Более 80 составов преступлений, не представляющих большой общественной опасности, предлагается перевести в разряд «уголовных проступков». При этом судам предоставляется право освобождать от уголовной ответственности лиц, совершивших уголовные проступки, с применением к ним иных мер уголовно-правового характера, что не влечет судимости. Одной из основных идей, положенных в основу данного законопроекта, является снижение числа судимых лиц и соответственно ослабление социальной напряженности, связанной с тем, что наличие судимости существенно осложняет жизнь человека в обществе.

Преступление, предусмотренное ст. 264.1 УК РФ, не подпадает под категорию «уголовного проступка», так как санкция данной статьи предусматривает наказание в виде лишения свободы. Поэтому можно предположить, что маховик уголовной репрессии в отношении водителей про-

должит раскручиваться. Реализуя уголовную политику, направленную на гуманизацию уголовного законодательства, наше государство в данном вопросе проявляет очевидную непоследовательность.

Избирая уголовно-правовые меры борьбы с нарушителями правил дорожного движения, следует учитывать, что в настоящее время в доктрине уголовного права нет единой точки зрения по вопросу об общественной опасности правонарушения, совершенного после привлечения лица к административной ответственности за тождественное или аналогичное деяние. Речь идет о составах преступлений с административной преюдицией. Ряд уважаемых авторов полагают, что повторное административное правонарушение может приобретать свойство общественной опасности. Так, Н. И. Пикуров отмечает, что основанием уголовной ответственности является деяние со сложным составом, включая два последовательно совершенных правонарушения. Второе правонарушение представляет собой новое по своей природе деяние, не совпадающее по степени общественной опасности с первым из них, за которое применялись меры административного воздействия [1]. Однако Н. Ф. Кузнецова последовательно развивала иную точку зрения, в соответствии с которой последующие административные проступки не изменяют своего качества и не могут перерасти в преступление [2]. По мнению Е. Б. Калиса, повторяемость административного правонарушения не изменяет общественной опасности каждого из нарушений, а лишь свидетельствует о недостаточности примененного административного наказания [3].

Абстрагируемся от научных рассуждений и попробуем исключительно в практической плоскости ответить на вопрос: введение уголовной ответственности за управление механическим транспортным средством в состоянии опьянения привело к улучшению показателей транспортной безопасности или нет? Многие авторы считают, что ожидаемые результаты не достигнуты. Так, А. Ю. Макарушкина и Н. Ю. Приходько, исследовав данную проблему, делают вывод о том, что ужесточение ответственности за управление автотранспортным средством в состоянии опьянения повлияло на сокращение числа таких правонарушителей, однако не улучшило ситуацию со смертностью людей в ДТП [4]. В. В. Агильдин, ссылаясь на исследования других авторов и статистические данные ГИБДД, пишет о том, что опьянение водителей является причиной дорожно-транспортных происшествий только в 7% случаев. Роль состояния опьянения в детерминации аварийности сильно преувеличена [5].

Личные наблюдения за поведением водителей на дорогах подтверждают справедливость высказанных суждений. Главной причиной ДТП является опасное управление транспортным средством: нарушение скоростного режима, правил обгона, проезда перекрестков и железнодорожных путей, резкое торможение без необходимости и др. При этом никому в голову не приходит мысль о введении уголовной ответственности за повторное совершение указанных правонарушений.

Анализ материалов судебной практики по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 264.1 УК РФ, показывает, что нередко к ответственности привлекаются лица, состояние которых трудно назвать опьянением, например, когда средства контроля фиксируют незначительное превышение минимально допустимого порога 0,16 мг абсолютного этилового спирта в одном литре выдыхаемого воздуха. Так, по приговору мирового судьи Т. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ст. 264.1 УК РФ. 7 марта 2017 г. на работе с коллегами она отметила предстоящий женский праздник, выпив бокал красного сухого вина. При следовании домой на своем автомобиле Т. была остановлена сотрудниками ГИБДД, которые и зафиксировали факт управления автомобилем в состоянии опьянения. Было возбуждено уголовное дело, учитывая, что ранее она привлекалась к административной ответственности за аналогичное правонарушение. Мировой судья назначил Т. наказание в виде обязательных работ на срок 200 часов с лишением права управления транспортными средствами на два года [уголовное дело № 1-09/2017 // Судебный участок № 25 района «Царицыно» г. Москвы].

По другому делу состояние опьянения водителя характеризовалось содержанием этилового спирта в выдыхаемом воздухе 0,224 мг/л. Мировой судья назначил ему наказание в виде 180 часов обязательных работ с лишением права управления транспортными средствами на два года [уголовное дело № 1-23/2016 // Судебный участок Коминтерновского района Воронежской области]. Следует заметить, что такая практика распространена повсеместно в Российской Федерации.

Подводя итог, следует высказать некоторые предложения, которые позволят ослабить излишнюю репрессивность уголовного закона в части ответственности лиц за управление механическим транспортным средством в состоянии опьянения. Во-первых, ст. 264.1 УК РФ необходимо декриминализировать. Во-вторых, общественную опасность управления транспортным средством в состоянии опьянения следует поставить в зависимость от причинения реального ущерба. С этой целью можно внести изменения в ст. 264 УК РФ, предусмотрев ответственность за причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью человека, крупного материального ущерба по неосторожности, лицом, управляющим механическим транспортным средством в состоянии опьянения. Как писал два с половиной столетия назад величайший итальянский мыслитель и правовед Чезаре Беккариа: «…настоящим мерилом преступлений является вред, причиненный ими обществу» [6]. В-третьих, на переходный период целесообразно внести изменения в действующее законодательство и по ст. 264.1 УК РФ привлекать к ответственности только тех водителей, состояние опьянения которых при повторном нарушении таково, что может реально угрожать безопасности дорожного движения (не менее 0,3—05 мг абсолютного этилового спирта в 1 л выдыхаемого воздуха).

Литература

1. Взаимодействие уголовного и административно-деликтного права : монография / под ред. Ю. Е. Пудовочкина, Н. И. Пикурова. — М. : РГУП, 2017. — С. 241.

2. Кузнецова, Н. Ф. Семь лет Уголовному кодексу Российской Федерации // Вестник Московского университета. — 2003. — Сер. 11. — № 1. — С. 3—19.

3. Калис, Е. Б. Административная преюдиция в уголовном праве // Уголовное право, уголовный закон: теория и практика : сб. научных статей. — СПб., 2017. — С. 115.

4. Макарушкина, А. Ю. Целесообразность криминализации нормы о нарушении правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию / А. Ю. Макарушкина, Н. Ю. Приходько // Проблемы противодействия преступности в сфере дорожного движения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, проходившей в Орловском юридическом институте МВД России. — 2016. — С. 108.

5. Агильдин, В. В. Некоторые моменты уголовно-правовой политики борьбы с дорожно-транспортными преступлениями (на примере статьи 264.1 УК РФ) // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2016. — Т. 10. — № 1. — С. 122.

6. Беккариа, Ч. О преступлениях и наказаниях. — М., 1995. — С. 91.

Literature

1. The interaction of criminal and administrative-tort law : monograph / ed. by J. E. Pudovochkin, N. I. Pikurov. — Moscow, 2017. — P. 241.

2. Kuznetsova, N. F. Seven years Criminal code of the Russian Federation // Vestnik of Moscow University. — 2003. — Ser. 11. — № 1. — P. 3—19.

3. Kalis, E. B. Administrative prejudice in criminal law / Criminal law, criminal law: theory and practice : collection of scientific articles. — SPb., 2017. — P. 115.

4. Makarochkina, A. Y. Feasibility of the criminalization norms of the violation of traffic rules by a person subjected to administrative punishment / A. Makarochkin, N. Prykhodko // Problems of fighting crime in the field of road traffic: proceedings of all-Russian scientific-practical conference held in Orel law Institute of the MIA of Russia. — 2016. — P. 108.

5. Gildin, V. V. Some points of criminal law policy against road transport offences (for example, the article 264.1 of the criminal code) // Crimino-logical magazine of the Baikal state University of Economics and law. — 2016. — T. 10. — № 1. — P. 122.

6. Beccaria, C. On crimes and punishments. — M., 1995. — P. 91.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 343.13

© Суденко В. Е.
— доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

© Абдулмеджидова Д. Х.
— аспирант Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Этические вопросы при производстве следственных действий

Аннотация. Рассматриваются проблемные вопросы этики следователя при производстве следственных действий, осмотре места происшествия, обысках, освидетельствовании, допросах подозреваемых, обвиняемых, потерпевших, свидетелей и некоторых других участников уголовного судопроизводства. Проблемы этики в деятельности следователя могут возникать в процессе расследования преступлений, совершенных, в том числе и на объектах инфраструктуры железнодорожного и иных видов транспорта. Уделяется особое внимание раскрытию отдельных ситуаций, приводящих к профессиональной деформации следователя, что, в конечном итоге, самым отрицательным образом влияет на взаимоотношения между следователем и допрашиваемыми лицами. Выделяются основные требования к поведению следователя и способы установления и поддержания психологического контакта между ним и проходящим по делу лицом.

Ключевые слова: следователь; предварительное расследование; уголовное судопроизводство; культура допроса; профессиональная деформация.

© Sudenko V.
— associate professor of the department «Criminal law, criminal process and criminalistics» of Law Institute Russian University of transport

© Abdulmedzhidova D.
— post-graduate of Law Institute Russian University of transport

Ethical issues in the production investigative actions

Abstract. This article presents the problematic ethics of the investigator in investigative actions, the scene inspection, searches, survey, interrogations of suspects, accused, victims, witnesses and other participants in criminal proceedings. Ethical issues in the activities of the investigator might arise in the process of investigating crimes committed, including infrastructure, railway and other modes of transport. Special attention is paid to disclosure of individual situations, leading to professional deformation of the investigator, which in the end, the most negative impact on the relationship between the investigator and the interrogated persons. Basic requirements for the behavior of the investigator and the ways of establishing and maintaining psychological contact between him and passing on the case face.

Keywords: investigator; preliminary investigation; criminal justice; culture of questioning; professional deformation.

Уголовно-процессуальные действия представляют собой строго регламентированные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — УПК РФ) действия, определенные по пространству, кругу лиц и во времени. Процессуальные действия — есть родовое понятие, в которое входят следственные действия в виде их составной части. Говоря о следственных действиях, отметим, что таковыми являются действия уполномоченных на то соответствующих должностных лиц, которые установлены и строго урегулированы УПК РФ и нацелены на обнаружение, сбор и проверку информации о доказательствах по уголовному делу. Все следственные действия могут быть обеспечены государственным принуждением. В процессе производства следственных действий следователь добывает доказательства и осуществляет их проверку методами и способами, регулируемыми уголовно-процессуальным законодательством. При этом указанные методы и способы обнаружения, закрепления и проверки доказательств не должны осуществляться в ущерб чести и достоинства других лиц, в том числе потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого, свидетелей и всех, проходящих по уголовному делу. В УПК РФ содержатся некоторые процессуально-правовые нормы, непосредственно направленные на выполнение лицом, осуществляющем расследование уголовного дела, требований о соблюдении нравственного критерия при производстве любого следственного действия. Иными словами, уголовный процесс (и не только уголовный) должен соответствовать требованиям этики, морали и

нравственности.

Обращаясь к этике, отметим, что это философская наука о нравственности, исследующая конечную цель жизни человека и его поведения, которая направляет каждого из нас на достижение поставленной данным лицом перед собой цели либо ведет к отклонению от нее. В научный обиход термин «этика» введен Аристотелем и восходит к греческому слову «*ethos*» — обычай, характер [1], означающий способ бытия, единое уложение, порядок везде и всюду, в том числе в существовании человека, в его жизни, в его доме.

Нравственность, по нашему мнению, — есть совокупность принципов, привычек, норм, регулирующих отношения между людьми в обществе, но оцениваемых только с точки зрения добра и зла.

Требования этики, относящиеся к человеку, намного выше правовых требований, поскольку этические требования — есть идеал, т.е. то, как с точки зрения справедливости [2] должно быть, тогда как нормы права определяют существующее положение для достижения идеала. Это относится и к морали, осуждающей нечестность, алчность, непорядочность и т.п., в то время как право нацелено на пресечение опасных для общества злостных проявлений. Гегель Георг Вильгельм Фридрих полагает, что авторитет законов нравственных намного выше [3] в сравнении с авторитетом законов правовых.

Вернемся к нравственности применительно к процессу расследования транспортных преступлений, которая, как правило, материализуется посредством запретов, предусмотренных уголовно-процессуальными нормами УПК РФ, к которым можно отнести:

— запрещение таких действий, которые унижают честь и достоинство человека;

— запрещение разглашения сведений о тех сторонах жизни лица, которые носят интимный характер;

— запрещение добиваться показаний с применением насилия, угроз насилием, шантажа и других подобных мер и т.д.

Необходимо обязательно остановиться на том, что этическая сторона должна присутствовать на протяжении не только раскрытия преступления, но и во время предварительного расследования, и рассмотрения дела в суде.

Среди всей совокупности требований нравственности при производстве следственных действий попытаемся акцентировать наше внимание на тех, которые характерны для любых следственных действий и для следственной тактики их производства. Безусловно, помимо требований справедливости, гуманизма, уважительного отношения к чести и достоинству граждан, необходимо следовать и другим нравственным правилам, на первый взгляд вроде бы и не относящихся к этике поведения следователя, но так или иначе взаимосвязанным с расследованием уголовного дела:

— проведение расследования строго в рамках уголовно-

процессуального закона;

— исключение в процессе расследования предвзятого, тенденциозного отношения к тому или иному лицу, неоправданной подозрительности, обвинительного уклона;

— неукоснительное следование соблюдению культуры уголовного процесса;

— производство любого следственного действия должно быть нацелено на избежание причинения вреда не только отдельному человеку, но и организации, коллективу, обществу в целом;

— соблюдение принципа объективности и принципиальности.

Как свидетельствует практика расследования уголовных дел, в том числе по транспортным преступлениям и по преступлениям, совершаемым на объектах транспорта, в этом процессе, к сожалению, почти всегда можно встретить отрицательные моменты не только относящиеся к несоблюдению уголовно-процессуального закона, но и нередкое игнорирование основных требований этических норм, среди которых:

— несвоевременное обеспечение прав участников следственных действий, а то и их полное игнорирование. Особенно это относится к потерпевшим, которым не объясняют их права либо объясняют поверхностно;

— волокита при производстве первоначальных следственных действий либо пассивное несвоевременное их осуществление, приводящее к утрате доказательств, появлению «висяков», т.е. преступлений, которые не были раскрыты. Здесь особенно отметим преступления, совершаемых в поездах, электричках и т.п., когда место происшествия убывает в одну сторону, потерпевший либо остается на станции, либо уезжает в другую сторону, а лица, совершившие преступление, скрываются вообще неизвестно куда;

— проверка только одной единственной версии, имеющей обвинительный характер, когда следователь стремится любым способом, нередко противоправным, как можно скорее закончить расследование и направить уголовное дело прокурору на утверждение обвинительного заключения;

— недобросовестное изучение всех имеющихся следственных документов, доказательств, халатное отношение к их сохранности;

— нерадивое отношение к тактике производства конкретных следственных действий, особенно такого, как осмотр места происшествия — важнейшее средство обнаружения и закрепления доказательств.

К сожалению, можно встретить и умышленное искажение материалов предварительного расследования. Отдельные упущения в следственной деятельности можно отнести на отсутствие даже среднего уровня профессионализма, даже небольшого опыта следственной работы, что объясняется постоянными кадровыми перестановками, а вернее кадровой чехардой, кадровой текучкой. Вместе с тем, по нашему мнению, отрицательное значение имеют и упущения в воспитании и укреплении у следователей чувства профессионального долга, когда, наоборот, следователи начинают проявлять правовой нигилизм процессуального характера. У многих мо-

лодых следователей еще до начала своей следственной деятельности проявляются, можно сказать, зачатки профессиональной деформации, обусловленные не только дефектами их профессионального долга, совести, личной чести, но и довольно низким уровнем даже общей культуры, не говоря уже о культуре правовой. И если у многоопытных следователей возможна подобная деформация по истечении десятков лет практической работы, то у молодых, только начинающих, она (профессиональная деформация) зачастую уже проявляется на самом начальном периоде следственной работы. Немаловажную отрицательную роль играют многочисленные случаи преступного поведения не только рядовых следователей, но и руководителей следственных подразделений и даже руководителей правоохранительных органов. Разъедающая опухоль коррупции, взяточничества, злоупотребления должностными полномочиями очень быстро проникает в еще не окрепшие умы молодых следователей и оперативных работников, и даже студентов юридических факультетов и специальностей, которые видя, что творится кругом, начинают заранее представлять себя в роли не совсем честного следователя (оперативного работника), основным устремлением которого после окончания вуза становится получение материальных благ, приобретаемых не совсем честными способами.

Для целей преодоления приведенных и других недостатков необходимо устранение весьма многих причин как объективного, так и субъективного характера. Говоря о деятельности следователя во время производства любого следственного действия, отметим, что только при строжайшем соблюдении уголовно-процессуального закона эта работа будет успешной и эффективной. Помимо этого, прежде всего сам следователь должен так организовать свою работу, чтобы была создана здоровая нравственная атмосфера с обязательным уважением чести и достоинства всех участников того следственного действия, которое он проводит.

Следователь должен быть объективным при оценке как вины подозреваемого и обвиняемого в совершении преступления лица, так и его невиновности, следуя народной мудрости: не делай сам того, чего не хочешь получить от других. Иными словами, следователю необходимо стремиться установить объективную истину по уголовному делу, о которой, к сожалению, в УПК РФ не сказано ни слова. Следователь, как борец не только за справедливость, но и за моральное здоровье окружающих, в том числе проходящих по уголовному делу, должен, прежде всего, сам обладать нравственной чистотой, проявляя свою социальную активность не только в виде обвинительного характера, но и характера оправдательного, чтобы не привлечь к уголовной ответственности невиновного в совершении преступления.

Необходимо отметить, что ни один общественный строй, какими бы лозунгами он не пользовался, не способен автоматически сделать людей порядочными и счастливыми. В любом обществе, к сожалению, были, есть и будут люди, удовлетворяющие свои потребности и прихоти противо-

правными средствами, однако это не означает, что ко всем подобным лицам следует относиться только с обвинительной позиции. С этой точки зрения надо обратиться к законодателю, который в ст. 61 Уголовного кодекса Российской Федерации приводит перечень обстоятельств, смягчающих наказание, и, естественно, положительно влияющих на уголовную ответственность и далее на наказание. Следователь должен обязательно учитывать такие обстоятельства, поскольку виновное лицо, к примеру, могло действовать в силу сложившихся тяжелых жизненных обстоятельств, а это требует более внимательного к нему подхода.

Безусловно, совсем иначе необходимо относится к тем, кто совершает тяжкое преступление, кто раньше был неоднократно судимым, кто не сделал из этого соответствующих выводов и продолжает умышленно нарушать не только требования морали, нравственности, но и требования уголовного закона. Как было сказано, ни один общественный строй, ни социалистический, ни капиталистический, ни иной другой, автоматически не делает человека законопослушным, честным, порядочным, поскольку это привилегия самого человека как основного деятеля своей жизни. Некоторые следователи, постоянно встречаясь с подобными подозреваемыми и обвиняемыми, нередко и сами подвергаются профессиональной деформации, начинают относиться ко всем подследственным с единственной меркой — виновен, для подтверждения чего нередко используют методы морального (и не только) давления, лишь бы заставить лицо признаться в совершении того или иного преступления, которое оно, возможно, и не совершало.

На работниках правоохранительных органов, прежде всего на следователях, лежит повышенная ответственность за нравственный климат не только в своем коллективе, но даже в обществе. В их деятельности фокусируются многочисленные общественные связи, как положительного, так и негативного характера, поэтому именно они должны быть проводниками нравственных ценностей, противоположных социальному иждивенчеству, особенно ярко проявляющемуся при совершении преступлений. При нарушении следователями порядка и правил обращения с подозреваемым, обвиняемым, с другими участниками предварительного расследования (потерпевшими, свидетелями, гражданским истцом и т.д.), процессуального порядка производства следственных действий это сразу приобретает социальный смысл и общественный резонанс.

Наиболее часто следователю приходится общаться с допрашиваемым лицом. Как свидетельствуют научные исследования, допрос — самое распространенное следственное действие, вряд ли можно найти уголовное дело, в котором отсутствовали бы допросы. Следователи затрачивают на допросы более четверти своего рабочего времени. При расследовании любых преступлений допрос — неотъемлемое, обязательное следственное действие. По уголовному делу может не быть каких-то других следственных действий, но допрос будет всегда. Без допроса нет уголовного дела, а

кроме того, допрос — старейший источник получения доказательств.

Сложность допроса заключается в том, что допрашиваемый не всегда желает дать достоверные сведения, что зависит от его позиции давать правдивые показания или же скрыть правду [4]. В то же время даже если лицо желает дать правдивые показания, они, тем не менее, не всегда соответствуют действительности в связи с добросовестным заблуждением допрашиваемого при наблюдении события, его неполного восприятия, забывчивости. И если следователь знает об ошибочности показаний допрашиваемого, но не может как-то повлиять на него, он может не сдержаться, вспылить и т.п., т.е. сам следователь создает нервную ситуацию. В подобных случаях следователь должен вежливо вскрыть возможное добросовестное заблуждение допрашиваемого и отразить это в показаниях во избежание неверного отражения события; помочь в восстановлении в памяти возможно забытой части ранее воспринятого. Если же лицо умышленно скрывает правду, необходимо изобличить его и добиться изменения его психологической установки, чтобы получить правдивые показания, но не выходя из себя и не унижая чести и достоинства допрашиваемого.

Следователь должен найти индивидуальный подход к допрашиваемому лицу, ибо каждый человек имеет свои психические, профессиональные, иные личные качества, которые имеются и у следователя, и, например, у допрашиваемого. Поэтому следует учитывать индивидуальные особенности личности допрашиваемого.

Важнейшая задача следователя при допросе — установить психологический контакт с допрашиваемым, установить такое взаимоотношение следователя с ним, при котором последний сознательно и добровольно предоставляет следователю важную для дела информацию. Установить психологический контакт — значит создать атмосферу допроса, при которой допрашиваемое лицо поверит следователю, понимая его обязанности и задачи, увидит отсутствие в действиях следователя личных мотивов, осознает потребность в своих показаниях для установления истины. Именно поэтому необходимо обязательно учитывать психику, культуру, образование, профессию, мировоззрение личности. Рассчитывать на получение объективной и полной информации можно только тогда, когда допрашиваемое лицо будет готово добросовестно сотрудничать со следствием.

Психологический контакт устанавливается авторитетом следователя, сочетанием его благожелательности, готовности видеть в допрашиваемом живого человека, облегчить в рамках закона его участь с твердостью в проведении линии следствия, непреклонностью в принципиальных вопросах. В то же время психологический контакт между следователем и допрашиваемым не означает их процессуального равенства, отношения между ними — это отношения между представителем государства и частным лицом.

Для установления психологического контакта следует проявлять заин-

тересованность судьбой подозреваемого (обвиняемого), проявлять со своей стороны человечность, для чего необходимо исключить сухость, безразличие к судьбе допрашиваемого, формальное отношение к его показаниям, быть ровным и корректным с ним. Следователь должен так поставить себя, чтобы допрашиваемому стало ясно — следователь стремится только к установлению объективной истины [5], но не к «навешиванию» на него нераскрытого преступления.

Литература

1. Словарь иностранных слов. — М., 1980. — С. 608.

2. Суденко, В. Е. Принцип справедливости в уголовном законодательстве // Вестник Ассоциации вузов туризма и сервиса. — 2010. — № 1. — С. 75—82.

3. Гегель, Г. В. Ф. Философия права // Соч. — Т. VII. — М., 1934. — С. 45.

4. Суденко, В. Е. Психолого-криминалистический портрет серийного убийцы. Сб.: Раскрытие и расследование преступлений серийных и прошлых лет / Материалы Международной научно-практической конференции Следственного комитета РФ / под общ. ред. А. И. Бастрыкина. — М., 2017. — С. 404—408.

5. Суденко, В. Е. Объективная истина как цель уголовного процесса при расследовании транспортных преступлений // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 9 (21). — С. 66—73.

Literature

1. Dictionary of foreign words. — M., 1980. — P. 608.

2. Sudenko, V. E. the principle of justice in criminal law // Bulletin Of the Association of universities of tourism and service. — 2010. — № 1. — P. 75—82.

3. Hegel, G. W. F. Philosophy of law // Works. — T. VII. — M., 1934. — P. 45.

4. Sudenko, V. E. Psychological and criminalistic portrait of a serial killer. Sat.: Disclosure and investigation of crimes of a serial and previous years // Materials of International scientific-practical conference of the Investigative Committee of the Russian Federation / ed. by A. I. Bastrykin. — M., 2017. — P. 404—408.

5. Sudenko, V. E. Objective truth as a goal of criminal proceedings in the investigation of transport crimes // Transport law and security. — 2017. — № 9 (21). — P. 66—73.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 343.3/.7

© Жаворонков В. А.
— старший преподаватель кафедры
«Уголовное право, уголовный процесс
и криминалистика» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

© Егорова М. В.
— студентка Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

© Фарафонова А. Д.
— студентка Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Меры, направленные на предотвращение незаконного использования дубликатов государственных регистрационных знаков автотранспортных средств

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные аспекты деятельности лицензированных коммерческих организаций и частных предпринимателей по изготовлению дубликатов государственных регистрационных знаков автотранспортных средств, и негативные последствия, которые могут повлечь за собой нарушения правил приема заказов на их изготовление и выдачу. Предлагаются некоторые меры правового и организационного характера, направленные на предупреждение правонарушений, связанных с изготовлением дубликатов государственных регистрационных знаков и их незаконным использованием.

Ключевые слова: автотранспортное средство; государственные регистрационные знаки; органы ГИБДД; хищение государственных регистрационных знаков.

© Zhavoronkov V.
— senior lecturer of the department
«Criminal law, criminal procedure and criminology»
of the Law Institute of the Russian University of transport

© Egorova M.
— student of the Law Institute
of the Russian University of transport

© Farafonova A.
— student of the Law Institute
of the Russian University of transport

Measures aimed at preventing the illegal use of duplicate state vehicle registration plates

Abstract. The article deals with certain aspects of the activities of licensed commercial organizations and private entrepreneurs for the production of duplicates of state registration signs of vehicles, and the negative consequences that may lead to violations of the rules of acceptance of orders for their production and issuance. Offered some measure of legal and organizational measures aimed at the prevention of offenses related to the manufacture of duplicates of state registration plates and illegal use.

Keywords: vehicle; license plates; traffic police; the theft of state registration plates.

В последнее время в средствах массовой информации все чаще стали публиковаться сообщения о том, что на наших дорогах участились случаи появления автомобилей с одинаковыми государственными регистрационными знаками [www.vesti.ru (дата обращения: 9 января 2018 г.)]. Информация о подобных случаях постоянно встречается и на необъятных просторах Интернета: в различных интернет-сообществах, блогах и т.д.

Согласно этим сообщениям ничего не подозревающие владельцы автотранспортных средств узнают о существовании «брата-близнеца» своего автомобиля только тогда, когда получают постановления об административных правонарушениях, которых они не совершали — это в лучшем случае. В худшем — они становятся фигурантами уголовных дел, в материалах которых речь идет о дорожно-транспортных происшествиях с тяжкими последствиями, участниками которых они, естественно, не были. Так, например, совсем недавно радио «Вести FM» сообщало: «В Москве обнаружены автомобили-двойники. У легально зарегистрированных машин

могут существовать точно такие же угнанные аналоги с полностью совпадающими номерами, цветом и маркой. При этом в случае ДТП или нарушения правил квитанции о штрафе получает владелец законно оформленной машины, а водитель призрака остается в тени» [https://вести.сайт (дата обращения: 25 декабря 2017 г.)].

И действительно, дорожные камеры беспристрастно фиксируют все нарушения, которые допускают владельцы автотранспорта, передавая полученную информацию в соответствующие подразделения правоохранительных органов. После этого «беспристрастные» принтеры распечатывают постановления по делам об административных правонарушениях, которые рассылаются почтой нарушителям. Другие камеры следят за движением транспорта, фиксируя все происходящее на дорогах страны. В случае, когда, например, транспортное средство скрывается с места дорожно-транспортного происшествия, сотрудники полиции, ведущие дознание или следствие, изучают записи, всматриваясь в транспортные потоки, фиксируемые камерами слежения, устанавливают марку, модель и государственный регистрационный знак скрывшегося транспортного средства, а дальше, как говорится, дело техники [1].

Но, в процессе дальнейшего разбирательства выясняется, что владелец автомобиля, который был зафиксирован на месте происшествия, находился вместе со своим автомобилем совершенно в другом месте, чему есть неопровержимые доказательства, или просто физически не мог быть участником дорожно-транспортного происшествия, поскольку на момент ДТП его автомобиль, стоял в запертом гараже, а сам владелец находился за пределами страны на отдыхе, чему тоже есть однозначно толкуемые подтверждения. Также доподлинно устанавливается, что никто другой воспользоваться его автомобилем не мог.

Мистика, да и только. Но, как выясняется, ничего сверхъестественного в описанных выше ситуациях нет. Просто появился вполне легальный способ получить за умеренную плату дубликаты уже выданных ранее государственных регистрационных знаков, которые изготавливают лицензированные предприятия малого бизнеса на законных основаниях по соответствующим технологиям. Это стало возможным с введением в действие Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним [приказ МВД России от 7 августа 2013 г. № 605 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним»].

Если раньше при утрате или хищении государственных регистрационных знаков для получения новых владелец автотранспортного средства должен был пройти определенную процедуру, связанную с установлением обстоятельств утраты и последующей их проверкой, то теперь ничего этого не требуется. Если прежде выдача новых регистрационных знаков (с

новыми буквенно-цифровыми обозначениями) практически исключала в будущем всякую потенциальную возможность незаконного использования утраченных или похищенных, поскольку «старые» знаки выводились из обращения, сведения о них, как о действующих, изымались из соответствующих баз данных, а в регистрационные документы на транспортное средство вносились соответствующие изменения, то в настоящее время все иначе.

Конечно, некоторым владельцам автотранспорта прежняя процедура казалась необоснованно затянутой, и так как была далека от совершенства, то требовала соответствующей корректировки. Тем не менее указанная проверка фактов утраты или хищения государственных регистрационных знаков была вполне обоснованной и необходимой, а ее проведение осуществлялось в строгом соответствии с существующим законодательством. Проверка проводилась сотрудниками, ответственно относящимися к выполнению своих служебных обязанностей, прошедшими строгий отбор при поступлении на службу в органы внутренних дел, и была исчерпывающей. Кроме того, многоуровневая система контроля за работой этих сотрудников и со стороны руководства, и со стороны службы собственной безопасности, и со стороны органов прокуратуры практически исключала возможность каких-либо нарушений при выдаче новых государственных регистрационных знаков взамен утраченных.

Именно в то время получил распространение такой вид «криминального бизнеса», как хищение пластин государственных регистрационных знаков с последующим вымогательством денежных средств у владельцев автотранспорта за их возвращение. Действовали как «одиночки», так и организованные группы, специализирующиеся в этом направлении. Прибыль от такой деятельности при хорошей постановке дела была довольно внушительной, а ответственность за данный вид правонарушения — незначительной. Положение усугублялось еще и тем, что автовладельцы, зная, какой непростой путь им предстоит пройти для того, чтобы получить новые государственные регистрационное знаки, предпочитали не обращаться в правоохранительные органы, а платили преступникам за возврат старых. Схема совершения хищений была отлично отработана и практически не давала сбоев.

Учитывая широкое распространение данного криминального явления и его общественный резонанс, был принят новый Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним, в соответствии с которым «изготовление дубликатов государственных регистрационных знаков взамен утраченных, похищенных или пришедших в негодность стало производиться индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими свидетельство об утверждении изготовленного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем образца специальной продукции соответствующего типа (лицензию), при

условии предоставления собственником (владельцем) транспортного средства соответствующего регистрационного документа». К сожалению, с принятием этого документа возможность получить дубликаты государственных регистрационных знаков на транспортное средство с конкретными буквенно-цифровыми обозначениями появилась и у лиц, которым государственные регистрационные знаки на конкретное транспортное средство никогда не выдавались.

Все дело в том, что лицензированные юридические лица и частные предприниматели, осуществляющие данные функции, оказались не столь ответственны, как сотрудники органов ГИБДД, и, кроме того, неразборчивы в методах получения прибыли — принимая заказы на изготовление дубликатов государственных регистрационных знаков, работники этих коммерческих структур не всегда требуют у своих клиентов необходимые документы (водительское удостоверение, паспорт транспортного средства или свидетельство о его регистрации). Поэтому у кого на руках оказываются государственные регистрационные знаки с теми или иными буквенно-цифровыми обозначениями, порой сказать просто невозможно. Кроме того, лица, осуществляющие эту предпринимательскую деятельность, не проходят сколько-нибудь серьезную проверку, в отличие от сотрудников ГИБДД. И контроль за деятельностью этих организаций достаточно условный, поскольку считается, что они не изготавливают специальную продукцию, а в их функции входит только нанесение буквенно-цифровых обозначений на эту продукцию (на заготовки — металлические пластины с необходимыми элементами защиты). Кроме того, нельзя дать полной гарантии, что эти коммерческие организации не сотрудничают с криминальными структурами, ведь не для кого не секрет, что криминал и бизнес очень часто тесно связаны между собой. При совершении многих, в том числе опасных и особо опасных преступлений, используются автотранспортные средства, и иметь при их совершении государственные регистрационные знаки, изготовленные с соблюдением всех заводских технологий весьма заманчиво.

Безусловно, появление на тот момент лицензированных коммерческих организаций, которым были переданы полномочия по изготовлению и выдаче дубликатов государственных регистрационных знаков, имело большое положительные значение. Во-первых, это позволило, если не искоренить, то, по крайней мере, значительно снизить количество преступлений по неправомерному завладению государственными регистрационными знаками транспортного средства (ст. 325.1 УК РФ). Во-вторых, процедура их получения была значительно упрощена и уже не занимала столь значительного количества времени. Кроме того, стоимость услуги по изготовлению дубликатов регистрационных знаков была сопоставима или даже меньше той суммы, которую требовали преступники за их возврат.

Поэтому введенное новшество было встречено «на ура» всеми — и предпринимателями, и автовладельцами. Но, как известно, у каждой ме-

дали две стороны. С одной — внедрение новых правил получения дубликатов государственных регистрационных знаков, кроме вышеуказанного, во многом облегчило жизнь автовладельцев и снизило количество нареканий с их стороны в адрес органов ГИБДД. Однако с другой стороны, во-первых, появилось широкое поле для злоупотреблений со стороны предпринимателей в погоне за прибылями, во-вторых, что более страшно, у криминальных структур появилась возможность использования деятельности этих коммерческих организаций в своих преступных целях. Кроме того, и действия недобросовестных владельцев транспортных средств, склонных к серьезным нарушениям ПДД и пользующихся услугами этих коммерческих организаций, также вызывают серьезные опасения.

Как бы там ни было, передача части функций органов ГИБДД коммерческим организациям, а именно, по выдаче дубликатов государственных регистрационных знаков, взамен утраченных привела к серьезным негативным последствиям: появлению на дорогах «автомобилей-двойников», увеличение количества нарушений ПДД, ДТП и пр. Между тем таких негативных последствий можно было бы избежать.

Безусловно, процедуру проверки в случае утраты, повреждения или хищения государственных регистрационных знаков необходимо было упростить, а функцию нанесения буквенно-цифровых обозначений на заготовки передать коммерческим организациям, работающим под контролем правоохранительных органов и в тесном контакте с ними. Однако *функцию выдачи государственных регистрационных знаков (дубликатов или новых) взамен утраченных или похищенных*, по нашему мнению, *следовало оставить за государственными органами*. Кстати говоря, вопрос о целесообразности выдачи именно дубликатов государственных регистрационных знаков следовало бы проработать более тщательно, предусмотреть и исключить возможность любых отрицательных последствий принятия такого решения. Наверняка в этом случае удалось бы избежать тех последствий, которые стали возможными при незаконном использовании дубликатов государственных регистрационных знаков после принятия Административного регламента вследствие появления автомобилей-двойников.

Прошедшие годы показали, что органы ГИБДД способны оперативно и грамотно выполнять возложенные на них функции в строгом соответствии с существующим законодательством. Проведенные реорганизации в структуре МВД Росси во многом положительно отразились на правоохранительных органах в целом, укрепили их структуру, повысили доверие граждан к сотрудникам полиции, позволили избавиться от случайных лиц, попавших в ряды правоохранительных органов, либо скомпрометировавших себя перед законом. Об этом свидетельствуют и последние изменения в законодательстве, а именно, приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функ-

ции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения», в соответствии с которым существенно расширяются права сотрудников органов ГИБДД.

Подводя итог, следует сказать, что возможно настало время, когда стоит задуматься о передаче органам ГИБДД функций по выдаче автовладельцам дубликатов государственных регистрационных знаков взамен утраченных, а возможно, и вернуться к практике, когда при их утрате, хищении или повреждении выдавались новые государственные регистрационные знаки (с новыми буквенно-цифровыми обозначениями), а старые выводились из обращения. Главное — чтобы эти решения были взвешенными и обоснованными, не нарушали законных прав и интересов граждан, а все возможные негативные последствия при их принятии устранены, либо сведены к минимуму.

Литература

1. Суденко, В. Е. Установление типа транспортного средства, характера происшествия и их соответствия признакам, указанным в статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 2 (14). — С. 26—34.

Literature

1. Sudenko, V. E. Establishment of type of the vehicle, character of incident and their compliance to the signs specified in article 264 of the Criminal code of the Russian Federation // Transport law and safety. — 2017. — № 2 (14). — P. 26—34.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 343.8

© Груздева Л. М.
— кандидат технических наук, доцент кафедры «Информационно-математические технологии и информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), профессор Российской Академии Естествознания (РАЕ)

Преступность на транспорте в России: цифровая характеристика за 2017 год

Аннотация. В статье представлена цифровая характеристика транспортной преступности в Российской Федерации за 2017 г. по аналитическим материалам портала правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ. Рассмотрена структура зарегистрированных преступлений по категориям, приведен анализ и визуализация динамики отдельных видов преступлений, совершенных на транспорте с 2013 г.

Ключевые слова: преступность на транспорте; структура преступности на транспорте; виды транспортной преступности.

© Gruzdeva L.
— candidate of technical sciences, associate professor of the department «Information and mathematical technology and information law» of Law Institute of Russian University of transport, professor of the Russian Academy of natural sciences

Crime on transport in Russia: the digital characteristic for 2017 year

Abstract. The article presents the digital characteristic of transport crime in the Russian Federation for 2017 year by analytical materials on the portal of legal statistics of the General Prosecutor's Office. The author has considered the

structure of registered crimes by category, analyzed and visualization of the dynamics of certain types of crimes committed on the transport in the Russian Federation from 2013 year.

Keywords: crime on transport; the structure of crime on transport; types of transport crime.

Транспортные преступления — есть сложные общественно опасные деяния с альтернативными последствиями, причиняющими вред и интересам граждан, и интересам нормальной деятельности определенной структуры транспортной системы и, в конечном итоге, всей транспортной системе [1].

В работах [2—4] представлена цифровая характеристика преступности на транспорте в Российской Федерации за 2013—2016 гг., дающая возможность определить уровень транспортной преступности и охарактеризовать деятельность Минтранса России, органов прокуратуры и следственных органов на транспорте, обнаружить недостатки, которые имели место в работе этих органов.

Предметом данного исследования является преступность и особенности различных видов преступлений, совершенных на транспорте за 2017 г. по аналитическим материалам портала правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ (http://crimestat.ru).

На территории России в 2017 г. количество транспортных преступлений увеличилось (+3,9%) по сравнению с 2016 г. (рис. 1). Вместе с тем в 2017 г. выявлено 22 173 лиц, совершивших преступления на транспорте, что на –0,2% меньше, чем в 2016 г. и является наименьшим с 2013 г. (–13,0%).

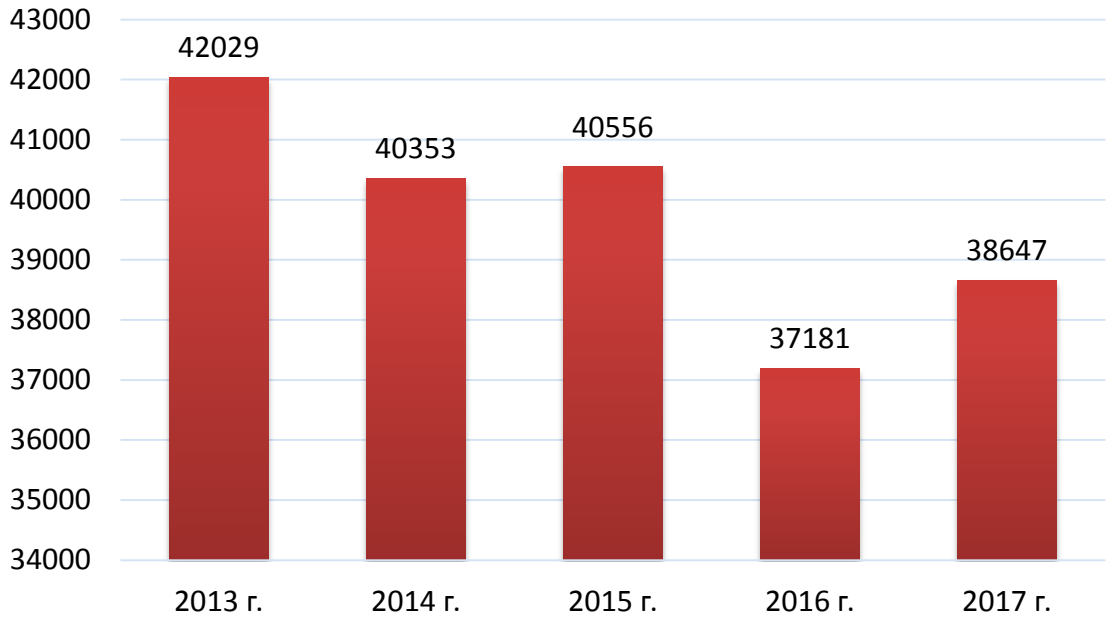

Рис. 1. **Динамика преступности на транспорте в России за 2013—2017 гг.**

В целом по России удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в числе всех зарегистрированных преступлений на транспорте за 2017 г. составляет ≈ 26%, данное отношение неизменно с 2014 г. (рис. 2). В 2017 г. количество особо тяжких преступлений увеличилось на 19,2% по сравнению с 2016 г. и на 22,5% по сравнению с 2015 г. Число зарегистрированных в 2017 г. тяжких преступлений по сравнению с 2016 г. уменьшилось на 4,7% и является наименьшим с 2013 г. (рис. 2).

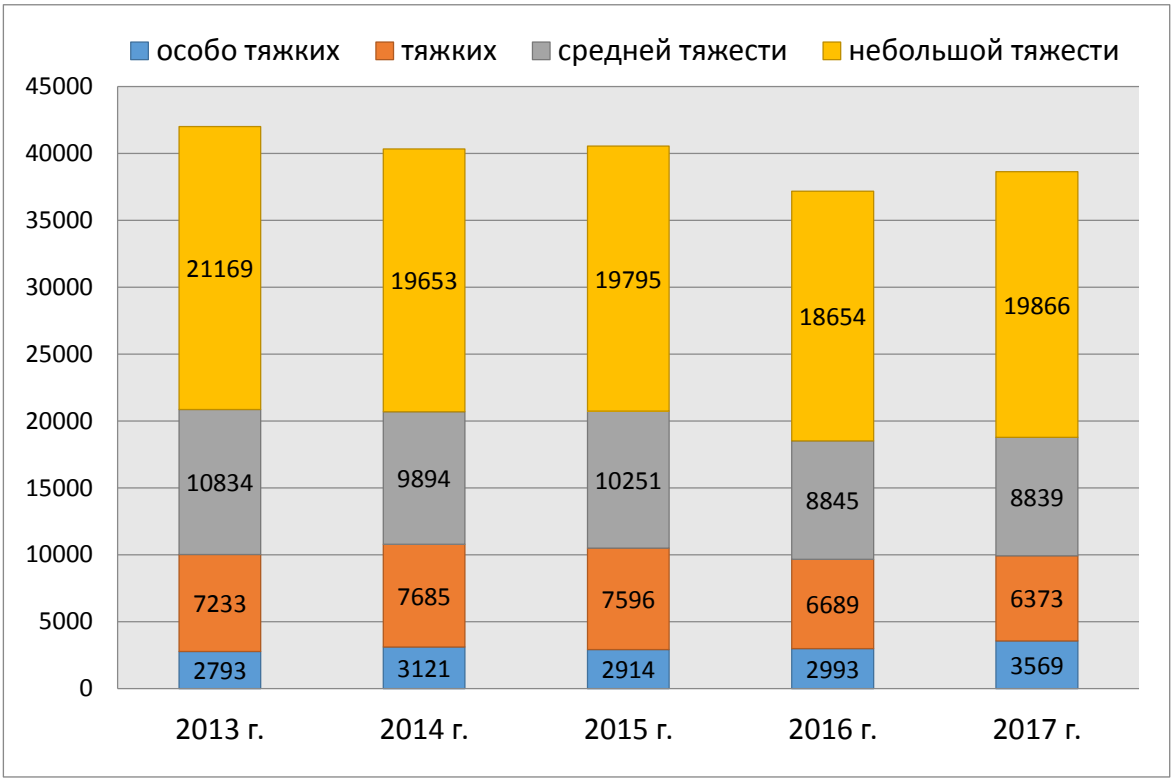

Рис. 2. **Структура зарегистрированных преступлений на транспорте в России за 2013—2017 гг. (по категориям)**

В анализируемом периоде предварительно расследовано не менее 64% преступлений от всех зарегистрированных на транспорте за год (рис. 3), что превосходит общую раскрываемость. Например, в 2013 г. предварительно расследовано 56,1% от всех зарегистрированных преступлений в России, а в 2017 г. только 54,3%. В [5] рассмотрены некоторые проблемные аспекты производства дознания по очевидным делам на объектах транспорта, раскрыты правовые коллизии.

Рис. 3. **Сведения о предварительно расследованных и нераскрытых преступлениях на транспорте в России за 2013—2017 гг.**

Уже традиционно [2, 4] более трети всех зарегистрированных преступлений на транспорте за год в Российской Федерации составляют хищения чужого имущества. Так в 2017 г. данный показатель составил 33,9% (рис. 4), при этом хищений, совершенных путем краж было совершено 12 695 (+4,7%), грабежей — 360 (+13,6%), разбоев — 47 (–11,3%). Хотя по сравнению с 2013 г. краж стало меньше на 13,8%, грабежей и разбоев суммарно на 46,3%. Негативным сигналом следует считать незначительное, но все же увеличение числа хищений чужого имущества на транспорте в 2017 г. по сравнению с 2016 г.

Вместе с этим и число преступлений на транспорте, совершенных в форме мошенничества (ст. 159—159.6 УК РФ) в 2017 г. возросло на 8,7%, хотя в период с 2013 по 2016 гг. неуклонно уменьшалось и составляло 2161, 1967, 1824 и 1594 соответственно.

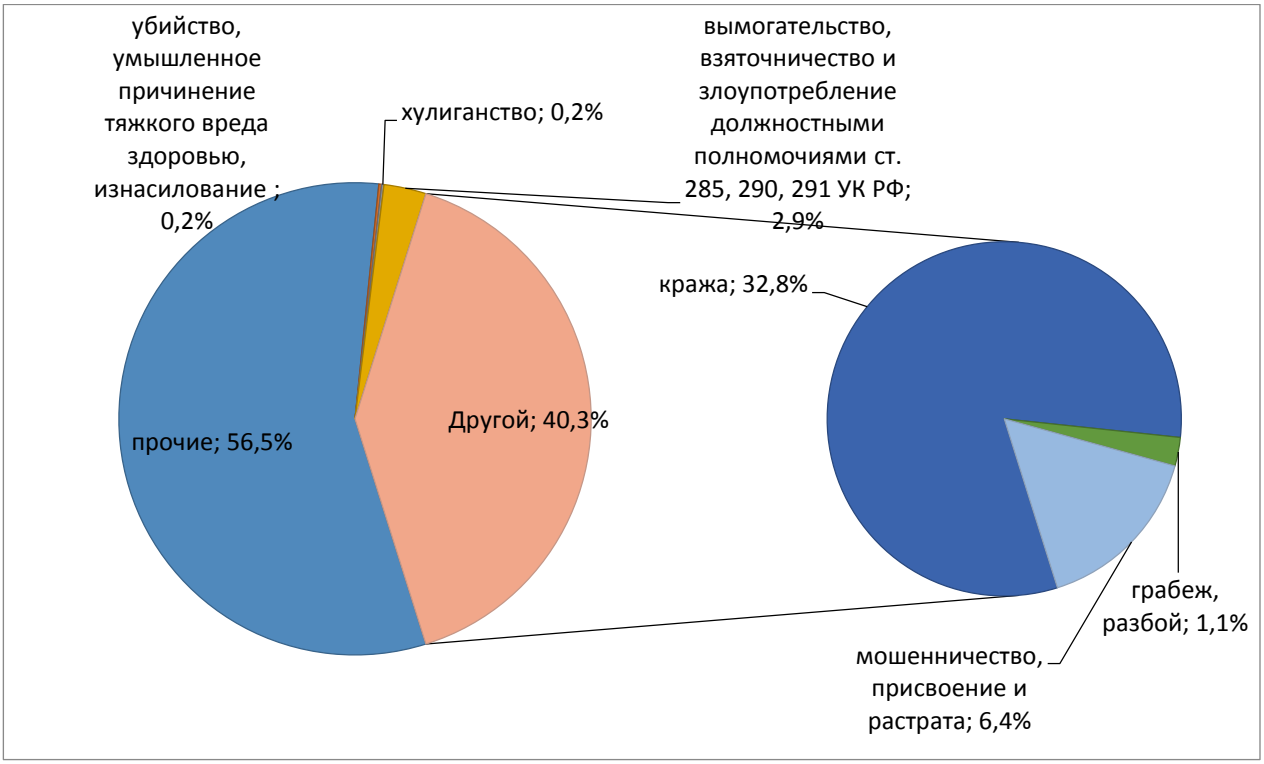

Рис. 4. **Структура преступности на транспорте (в %) в России за 2017 г.**

Обеспечение безопасности, жизни и здоровья граждан является одним из главных приоритетов деятельности Минтранса России, органов прокуратуры и следственных органов на транспорте. В [6] рассматривается новый подход к обеспечению личной безопасности пассажиров на транспорте: виктимологическое направление по профилактике преступности против личности и собственности.

За 2017 г. по сравнению с 2016 г. на 32,0% уменьшилось число убийств и покушений на убийство и на 26,0% число фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (рис. 5).

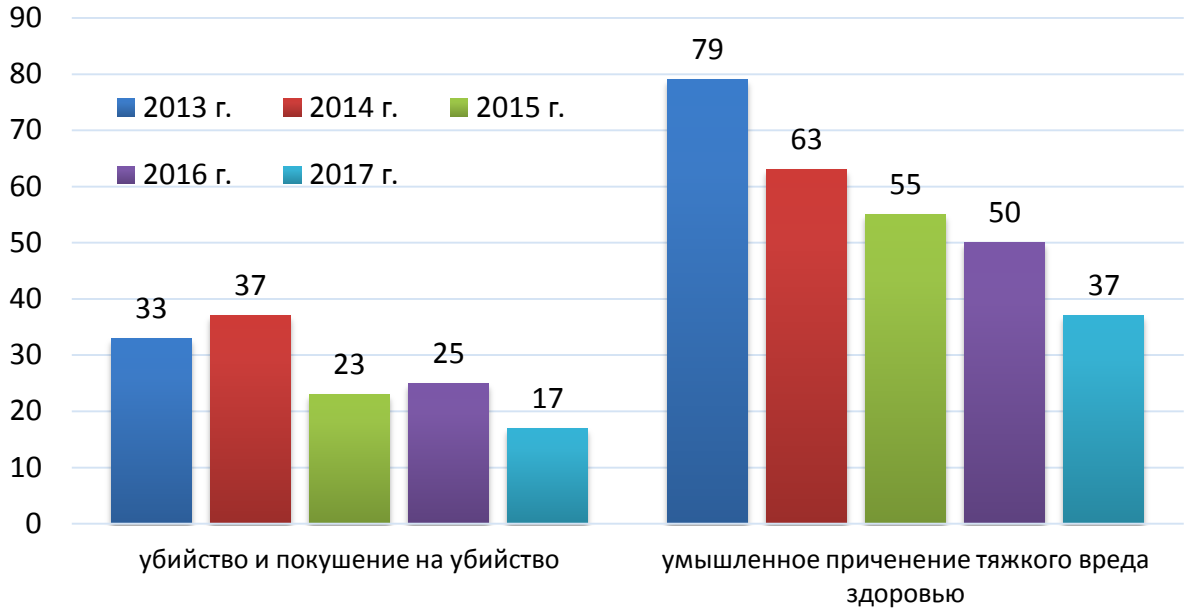

Рис. 5. **Динамика зарегистрированных убийств и умышленных причинений тяжкого вреда здоровью на транспорте в России за 2013—2017 гг.**

Недостаточность профилактики правонарушений на транспорте проявилась в увеличении в 2017 г. числа преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, на 4,8% к значению 2016 г. и на 3,6% к значению 2015 г. (рис. 6), наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, сильнодействующих веществ (+5,0% к значению 2016 г.).

Рис. 6. **Динамика зарегистрированных преступлений на транспорте, связанных с незаконным оборотом оружия и наркотических средств**

При росте на 3,9% числа зарегистрированных преступлений на транспорте на территории России остается неизменным и число вовлечений несовершеннолетних в совершение преступлений или антиобщественных

действий (рис. 7). Следует также отметить увеличение в 2017 г. зарегистрированных фактов взяточничества и злоупотреблений должностными полномочиями (по ст. 285, 290, 291 УК РФ) — на 14,1%.

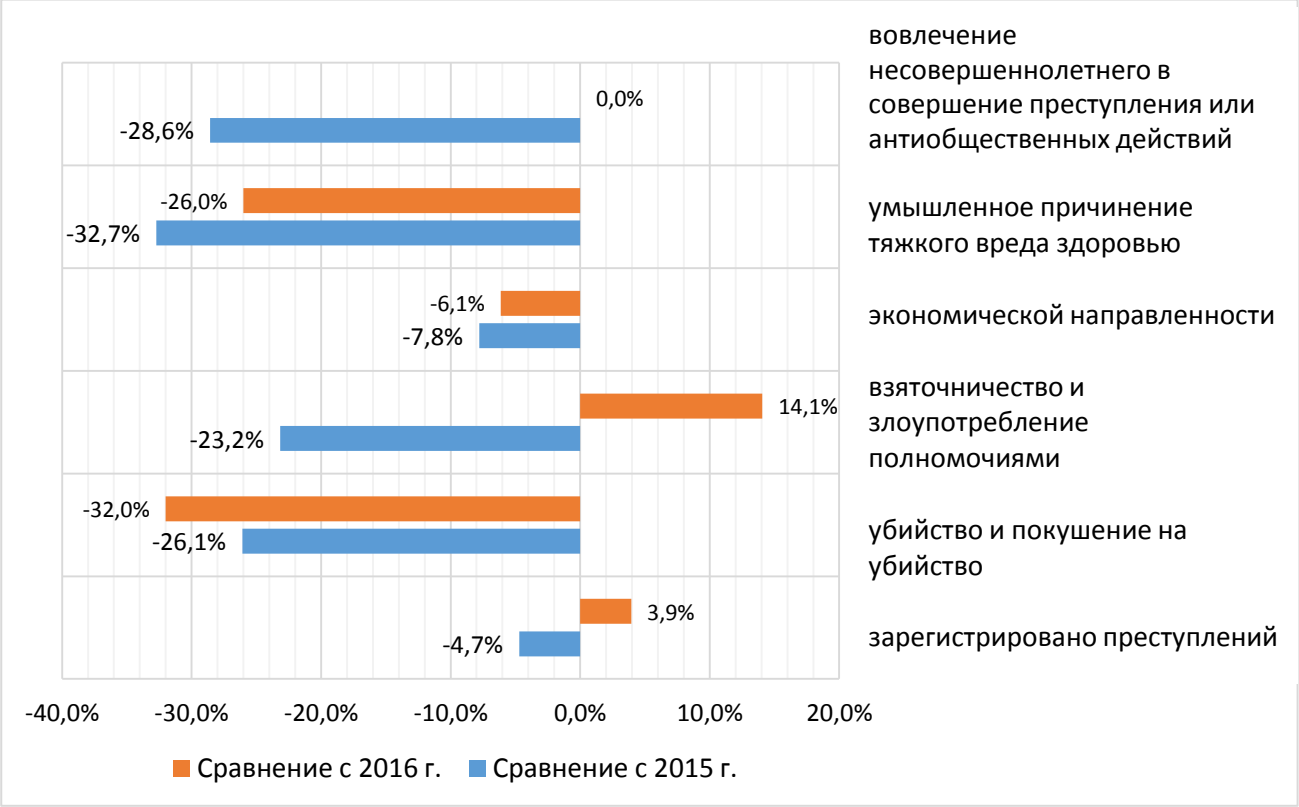

Рис. 7. **Динамика отдельных видов преступлений на транспорте (в %) в России за 2017 г.**

Вместе с тем количество транспортных преступлений экономической направленности неуклонно уменьшается и в 2017 г. их число составило 5 877 (–6,1%), а число преступлений коррупционной направленности уменьшилось с 2 912 в 2016 г. до 2 169 в 2017 г. (–25,5%).

Особого внимания заслуживает ежегодный прирост числа экологических преступлений на транспорте в Российской Федерации. В январе—декабре 2017 г. выявлено 1304 преступлений данного вида (+28% к абсолютному значению 2013 г.), их удельный вес в общем числе зарегистрированных преступлений на транспорте составляет 3,4%. Данная проблема не остается без внимания у специалистов транспорта и освещается в эколого-правовой литературе. В [7] рассмотрены проблемы юридической защиты атмосферы при эксплуатации объектов железнодорожного транспорта, детально исследован документ «Экологическая стратегия ОАО “РЖД” на период до 2017 года и на перспективу до 2030 года».

Литература

1. Суденко, В. Е. Транспортные преступления: особенности квалификации // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 11(11). — С. 15—20.
2. Груздева, Л. М. Анализ состояния и структуры преступности на транспор-

те в Российской Федерации за 2013—2015 годы // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 5(5). — С. 34—38.

3. Моисеева, П. М. Анализ статистических данных по отдельным видам преступлений на транспорте в Российской Федерации за 2013—2015 годы / П. М. Моисеева, Я. В. Шпицер // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 7(7). — С. 48—52.

4. Груздева, Л. М. Статистическое исследование состояния и структуры преступности на транспорте в Российской Федерации за 2013—2016 гг. // Евразийское Научное Объединение. — 2017. — № 5(27). — С. 111—113.

5. Борисов, А. В. О некоторых проблемах производства дознания по очевидным преступлениям на объектах транспорта // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 9(21). — С. 56—65.

6. Паршаков, А. С. К вопросу о виктимологической профилактике преступлений на транспорте // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 8(20). — С. 20—27.

7. Духно, Н. А. Правовая охрана атмосферного воздуха на железнодорожном транспорте / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 12(24). — С. 7—22.

Literature

1. Sudenko, V. E. Transport crimes: features of qualification // Transport law and safety. — 2016. — № 11(11). — P. 15—20.

2. Gruzdeva, L. M. Analysis of the state and structure of crime in transport in the Russian Federation for 2013—2015 // Transport law and security. — 2016. — № 5(5). — P. 34—38.

3. Moses, P. M. Analysis of statistical data on individual types of crime on transport in the Russian Federation for 2013—2015 years / P. M. Moiseeva, J. V. Spitzer // Transport law and security. — 2016. — № 7 (7). — P. 48—52.

4. Gruzdeva, L. M. A statistical study of the status and structure of crime on transport in the Russian Federation for 2013—2016. / / Eurasian Scientific Association. — 2017. — № 5(27). — P. 111—113.

5. Borisov, A. V. About some problems of inquiry for obvious crimes on objects of transport // Transport law and security. — 2017. — № 9 (21). — P. 56—65.

6. Parshakov, A. S. On the issue of victimological prevention of crimes in transport / / Transport law and security. — 2017. — № 8(20). — P. 20—27.

7. Duhno, N. A. Legal protection of atmospheric air in the railway / N. A. Dukhno, V. I. Ivakin // Transport law and security. — 2017. — № 12(24). — P. 7—22.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 343.57

© Новикова О. В.
— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Уголовное право, уголовный процесс
и криминалистика» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Способы транспортировки наркотических средств

Аннотация. В данной статье рассматриваются существующие виды транспортировки наркотических средств, указываются способы перевозки, являющиеся самыми распространенными, и в чем опасность для тех лиц, которые их непосредственно перевозят. Также делается акцент на работу правоохранительных органов, которые обязаны постоянно искать новые пути контроля за оборотом наркотиков и совершенствовать способы их раскрытия.

Ключевые слова: наркотические средства; наркотики; транспортировка; ответственность; способ перевозки; железнодорожный транспорт; морской путь; внутриполостной способ.

© Novikova O.
— phd in law, associate professor of the department
«Criminal law, criminal procedure and criminology»
of the Law Institute of the Russian University of transport

Methods of transportation of narcotic drugs

Abstract. This article discusses the existing types of transportation of drugs, specify the methods of transportation, which are the most common, and what is the danger for those who directly transport them. The emphasis is also placed on the work of law enforcement agencies, which are obliged to constantly seek new ways to control drug trafficking and improve ways of their disclosure.

Keywords: narcotic drugs; drugs; transportation; responsibility; method of transportation; railway transport; sea route; intra-cavity method.

Наше государство продолжает ужесточение ответственности за нарушение правил оборота наркотических средств и психотропных веществ, что и оправдано, надеяться на смягчение ответственности не приходится. Транспортировка наркотиков не является исключением, так как каких только способов перевозки наркотиков не придумывают курьеры. Хотя полицейские всего мира и разрабатывают новые способы контроля за наркотрафиком, но оборот наркотиков увеличивается. Что, наркобароны умнее полиции? Явно нет, так как число сообщений об успешных операциях по задержанию торговцев наркотиками тоже увеличивается, причем регулярно.

Так, необычный наркотрафик выявили сотрудники Департамента уголовного розыска МВД России. Они выяснили, что в Россию в обычных почтовых посылках поступают даже семена конопли и другой наркосодержащей растительности. Проверяя получателей таких бандеролей, оперативники натыкались на целые оранжереи. Оформление заказа и все расчеты велись через интернет, доставка осуществлялась с использованием международных почтовых отправлений. При пересылке семена прятали в журналы, буклеты, цифровые носители. Обычно за один раз высылалось от 5 до 15 семян. Оперативники начали масштабную спецоперацию. Приезжая домой к получателю такой посылки, опера нередко находили целые сады. Так было, например, в Оренбургской области, где мужчина с двумя сыновьями наладили подпольный бизнес — оперативники изъяли 115 кустов. Оперативные мероприятия по этому делу прошли по всей стране. Ликвидировано 29 лабораторий-теплиц, оборудованных устройствами контроля климата и автоматического полива. Уничтожено свыше 800 кустов конопли [https://www.pravda.ru/society/how/20-09-2011/1092018-narkotiki-0/]. Обмануть полицейских в этом случае не удалось.

Хочется сказать, что часто встречающийся способ транспортировки наркотиков — это внутриполостной. Он используется при осуществлении незаконных перевозок наркотиков на воздушном транспорте. Данный вид перевозки обеспечивает небольшую вероятность их обнаружения, но является опасным способом. Этот способ используют для доставки наиболее дорогих наркотиков из-за ограниченных возможностей объема желудка человека. То есть лицо глотает капсулы, которые содержат наркотик, они попадают внутрь, а далее ждет, пока содержимое выйдет естественным путем. Не так давно в аэропортах Пулково и Шереметьево задержали таких «глотателей». Был обнаружен килограмм героина. В аэропорту «Пулково», в Санкт-Петербурге, задержан гражданин Таджикистана, который внутриполостным способом пытался ввезти в Россию героин [https://www.pravda.ru/society/how/20-09-2011/1092018-narkotiki-0/].

Естественно, таможенные и полицейские оперативники никогда не раскрывают таких секретов, при помощи которых им удается «вычислить» курьеров, которые провозят внутри себя наркотик. Но хочется заметить, что таких курьеров таможенники вычисляют довольно успешно. Здесь

необходимо полагаться на оперативную информацию, знания, также на внешнее поведение и физическое состояние наркокурьеров, которое можно вычислить, если есть также интуиция и опыт. Раньше данный способ перевозки наркотиков считался очень эффективным, а сейчас интерес к нему падает. Но полностью еще не ослабел.

Практика показывает, что наиболее типичными местами сокрытия наркотиков являются ручная кладь (чемоданы и сумки с двойным дном и т.п.) и различные бытовые предметы, имеющие специальные полости или оборудованные тайники, а также транспортные средства, где наркотики прячутся в различных труднодоступных местах, либо в грузовых контейнерах.

В ходе реализации оперативной информации сотрудниками МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области был задержан один из матросов с теплохода, пришедшего в Петербург под флагом Мальты с грузом бананов. У моряка было сразу изъято 4,5 кг кокаина, после чего задержанный добровольно показал, где на судне были спрятаны еще 1,5 кг этого наркотика [1].

Следует обратить внимание, что основным средством доставки наркотиков по-прежнему остается железнодорожный транспорт, на долю которого приходится 79,8% всех перевозок. Автомобильным транспортом перевозится 14,2%, воздушным — 5%, морским — 1% [textarchive.ru›c-1578572-p13.html]. Поэтому для сотрудников правоохранительных органов, особенно для тех, кто следит за порядком именно на железнодорожном транспорте, основное — это поиск мест сокрытия наркотиков во время их перевозки. Наиболее вероятными местами хранения наркотиков на железнодорожном транспорте являются: платформы электрического освещения; верхний люк нерабочего тамбура; хозяйственные осеки в коридорах вагона; бак забора воды в туалете и даже кабина машиниста. Также при посадке или выходе из вагона груз отдается лицам, которых трудно заподозрить в провозе (дети, беременные женщины, инвалиды и т.п.).

Следственная практика знает другие способы незаконной транспортировки наркотических средств, это: консервных банки с рыбной продукцией; переплеты книг; изделия кустарного промысла; емкости с двойным дном; бутылки со спиртом; грузы с кофе и т.д. Упаковки с наркотиками обнаруживались в гранатах и грецких орехах, кураге и арбузах, дынях и редьке. Так, грузы зелья пытались переправить в нашу страну в партии эквадорских бананов [wingi.ru›content_articles_view/id-4879/].

В подавляющем большинстве случаев перевозчиками наркотиков выступают представители малооплачиваемых профессий или безработные. Наркокурьеры могут находиться в поезде (самолете) с сопровождающими лицами, особенно с детьми.

Морским способом наркотики перевозят не так часто по сравнению с другими видами перевозок, но самые большие партии наркотиков переправляются именно этим путем с сокрытием в продукции легального тор-

гового оборота. С учетом наличия морских путей Санкт-Петербург является северным узловым пунктом для наркопоставок, по которым возможно переправлять более крупные партии наркотиков. Если аэропорты в целом подвергаются строгому контролю, морские порты по прежнему предоставляют более широкие возможности для сокрытия наркотиков внутри легальных товаров. Контроль в морских портах менее тщательный, а организованная преступность в сфере транспортировки наркотиков в морских портах свои позиции не сдает. Также хочется отметить то, что касается перевозки наркотиков морским путем — то для моряков этот путь весьма опасен, и опасность исходит от организаторов таких каналов. Чтобы обрубить концы, не платить за перевозку и избавиться от ненужных свидетелей, наркобароны нередко убивают моряков, ранее работавших на них в качестве перевозчиков, а море очень хорошо позволяет скрыть следы таких преступлений — шторм, катастрофа судна, скользкий борт и множество других причин.

В практике расследования преступлений, связанных с транспортировкой наркотиков, у правоприменителей часто возникают существенные трудности, но следует постоянно находить новые пути их преодоления, потому что общественная опасность транспортировки наркотических средств и дальнейшее их потребление определяется не только ростом числа преступлений, это уже представляет угрозу генофонду населения. Россия сегодня находится в сложном положении — она принадлежит к небольшому количеству государств, которые являются одновременно и потребителями, и производителями, и зонами транзита наркотических средств. Проблема распространения и употребления наркотиков в России является общенациональной проблемой, которая требует незамедлительных действий со стороны государства, поскольку по своим долгосрочным последствиям она должна быть отнесена к категории прямых угроз национальной безопасности России.

Литература

1. Актуальные проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотиков: сборник статей / под ред. Т. А. Боголюбова, О. А. Евланова. — М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010.

Literature

1. Actual problems of struggle against drug trafficking: a collection of articles / ed. by T. A. Bogolyubov, O. A. Evlanov. — M. : Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation, 2010.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 656.003

© Мамонова М. В.
— аспирант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Стратегия инновационного развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации

Аннотация. В статье рассмотрены основные факторы, характеризующие особую роль инновационной деятельности для эффективного функционирования железнодорожной отрасли. Доказана необходимость инновационного развития железнодорожного транспорта России.

Ключевые слова: железнодорожный транспорт; инновации; инновационные технологии; стратегия инновационного развития; Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года.

© Mamonova M.
— graduate of the of the Law Institute
Russian University of transport

The strategy of innovative development of railway transport in the Russian Federation

Abstract. In the article the basic factors, which characterize a special role of innovation activity for the effective functioning of railway industry, are considered. The necessity of innovation development of the railway transport in Russia is proven.

Keywords: railway transport; innovations; innovative technologies; innovative development strategy; the Strategy for developing rail transport in the Russian Federation up to 2030.

Инновации являются движущей силой роста конкурентоспособности всех отраслей промышленности, и поэтому их роль крайне важна для Рос-

сии, которая в ближайшие годы должна увеличить темпы экономического роста в целях снижения зависимости от сырьевого экспорта и импорта инвестиционных товаров и высоких технологий.

Реализация стратегии инновационного развития железнодорожного транспорта осуществляется в соответствии со Стратегией развития железнодорожного транспорта Российской Федерации до 2030 года (см. распоряжение Правительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р) и должна обеспечить решение государственных задач в области железнодорожного транспорта. В первую очередь это относится к формированию инфраструктурного базиса для обеспечения территориальной целостности и обороноспособности страны, созданию транспортных условий ускорения роста российской экономики.

При формировании Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года ОАО «РЖД» определило инновационный аспект как важнейшее условие для повышения конкурентоспособности на российском и международном рынках транспортных услуг (см. рис.).

Рис. **Основные направления инновационной стратегии ОАО «РЖД» в среднесрочной перспективе**

Инновационное развитие ОАО «РЖД» затрагивает все его хозяйства, в том числе локомотивное, вагонное, путевое, пассажирское, связи и вычислительной техники, электроснабжения, грузовое, автоматики и телемеханики.

Локомотивное хозяйство является одним из крупнейших потребителей инноваций. Из выделяемых локомотивному хозяйству средств (22% от общего объема) 57% направляется на создание опытных образцов подвижного состава нового поколения.

В настоящее время сеть железных дорог испытывает острую нехватку парка локомотивов. Потребный парк локомотивов оказывается существенно больше существующего парка с невыработанным нормативным сроком службы, и поэтому для освоения прогнозируемых перевозок потребуется существенное пополнение парка за счет поставок новых локомотивов.

Конструкция локомотивов нового поколения предусматривает:

- сокращение расхода энергоресурсов на тягу поездов на 10—15%;
- суммарное снижение эксплуатационных расходов на обслуживание и ремонт за срок службы на 40—60% для электровозов и на 30—40% для тепловозов;
- повышение коэффициента готовности до 0,95 для электровозов и до 0,94 для тепловозов;
- повышение основных тяговых параметров;
- использование на грузовых и маневровых тепловозах в качестве моторного топлива природного газа;
- повышение безопасности движения;
- улучшение экологических показателей.

Планируется использование новых грузовых электровозов с конструкционной скоростью 120 км/ч, оснащенных асинхронными электродвигателями и тормозным оборудованием, обеспечивающим максимальную интеграцию с электрооборудованием и микропроцессорной системой управления, и тяговым приводом с современными полупроводниковыми преобразователями.

В ближайшее время планируется также наладить производство двухсистемных пассажирских электровозов в двух модификациях, отличающихся друг от друга передаточным отношением тягового редуктора — обычной с конструкционной скоростью 160 км/ч и скоростной с конструкционной скоростью 200 км/ч. Основой для разработок локомотивов нового поколения должен стать принцип модульной компоновки с рациональной унификацией узлов и систем, снижающей стоимость новой техники и ее разработки.

Среди наиболее важных инновационных направлений развития в вагонном хозяйстве, которые были предусмотрены Стратегией развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, необходимо выделить:

- производство грузовых вагонов нового поколения модульной компоновки с уменьшенной тарой и нагрузкой на ось 25 и 30 т, с энергоемкими поглощающими аппаратами, которые позволяют обеспечить сохранность грузов;
- создание новых типов специализированных контейнеров и вагонов для перевозки определенных категорий грузов (скоропортящихся, сыпучих, газообразных, наливных и др.);
- применение автосцепки полужесткого типа с новым механизмом сцепления, исключающим саморасцепы поездов, а также с износостойким покрытием;
- создание скоростных и высокоскоростных электропоездов, соответствующих международным стандартам;
- применение раздвижных колесных пар в международном пассажир-

ском движении.

В области перевозочного процесса инновационные технологии основываются на реализации логистических принципов и направлены на решение таких задач, как ритмичность подхода подвижного состава, удешевление стоимости перевозки грузов, сокращение сроков их доставки, обеспечение сохранности и др. В частности, предусматривается расширение полигона обращения грузовых поездов по «твердым» ниткам графика с применением автоматизированной системы ведения поезда.

Кроме того, предполагается оптимизировать ремонтные циклы основных фондов с оценкой устройств по их фактическому состоянию, использованием современных мобильных средств контроля и внедрением автоматизированной системы управления ремонтами.

Внедряемые в ОАО «РЖД» инновационные бизнес-технологии направлены на повышение эффективности транспортировки, привлекательности предлагаемых компанией услуг, получение коммерческой выгоды за счет реализации оптимальных схем грузовых перевозок для всех участников транспортного процесса.

В сфере предоставления новых видов обслуживания следует выделить такие важные инновационные мероприятия, как развитие контрейлерных и танк-контейнерных перевозок грузов, перевозочных и сопутствующих услуг, осуществление равноправного распределения ниток графика пассажирского движения. Это во многом должно повысить конкурентоспособность железных дорог, особенно в международном сообщении.

Важно отметить, что помимо основных направлений инновационного развития, рассмотренных выше, Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года содержит такие направления инновационного развития, как организацию единого транспортного пространства страны, интеграцию в мировое транспортное пространство, инфраструктурное направление, повышение уровня безопасности транспортной системы, формирование высокоскоростного движения, управление качеством, снижение негативного воздействия железнодорожного транспорта на окружающую среду, совершенствование системы технического регулирования, внедрение инновационных технологий связи, в числе которых спутниковые, геоинформационные и т.д., которые также играют существенную роль в развитии инноваций на железнодорожном транспорте. Предпосылками успешности инновационной стратегии служат также конкретные условия, в которых она разрабатывается и реализуется, состояние научно-исследовательского сектора, производственных процессов, инвестиционной деятельности, стратегического планирования и их взаимосвязь как основных производственных элементов, общая стратегия организации, организационная структура управления.

Важнейшими задачами инновационной стратегии железнодорожной отрасли как элемента корпоративной системы управления инновациями являются выявление и мотивация разработки перспективных технологий

перевозок и обеспечение безопасности железнодорожного движения. Для их реализации необходимо сформировать концептуальную модель системы управления инновациями на железнодорожном транспорте, которая должна содержать следующие блоки:

- прогнозирование научно-технического развития отрасли;
- стратегическое планирование инноваций отрасли;
- мониторинг и контроллинг инновационных процессов в отрасли;
- бюджетирование инновационных процессов.

Во-первых, система управления инновациями на железнодорожном транспорте должна основываться на научно-техническом прогнозировании, на базе которого формируется научно обоснованные варианты развития отрасли. На основе полученных прогнозных тенденций развития отрасли выделяются приоритетные направления, которые реализуются в виде крупных проектов по созданию, освоению и распространению технологий, способствующие кардинальным изменениям в технологическом базисе отрасли, а также по развитию фундаментальных исследований, научно-техническому обеспечению социальных программ, программ международного сотрудничества. Разработка этих направлений должна вестись в рамках отраслевых научно-технических программ, программ государственных научных центров, важнейших народнохозяйственных программ и проектов, международных и региональных программ и проектов. Конкретные приоритетные направления развития науки и техники следует детализировать в перечне критических технологий. При отборе таких технологий учитывается их влияние на конкурентные преимущества транспорта и услуг, качество жизни, улучшение экологической ситуации и т.п.

Во-вторых, в рамках блока «Мониторинг и контроллинг инноваций» необходимо сформировать систему пороговых экономических индикаторов развития инновационной среды, которая позволит также отслеживать изменение отраслевого научно-технического потенциала. Пороговое значение индикатора соответствует величине, при которой обеспечивается минимально допустимый уровень экономической безопасности железнодорожного транспорта.

Совокупность показателей следует выбирать исходя из степени важности и актуальности отражения соответствующего аспекта деятельности в модели управления инновациями. Аспекты оценки могут быть различными, поэтому применяются натуральные, стоимостные, трудовые, абсолютные, относительные, расчетные и оценочные показатели.

К числу таких показателей относятся:

- доля железнодорожного транспорта в национальных затратах на науку;
- доля средств на науку в общей сумме затрат отрасли;
- доля средств на фундаментальные исследования в общих расходах

на науку;

- удельный вес инновационно-активных предприятий от общего числа предприятий и подразделений железнодорожного транспорта;
- годовой объем средств, выделяемых на одного исследователя;
- удельный вес средств, выделяемых в виде грантов и субсидий на проведение научных изысканий;
- отношение числа исследователей к численности работающих и др.

Формирование системы пороговых индикаторов развития железнодорожной отрасли, в том числе в инновационной сфере, требует создание базы данных эталонных значений. Такая информация позволит предвидеть развитие кризисных явления в экономике железнодорожного транспорта и своевременно разработать комплекс мероприятий по их устранению.

В-третьих, в блоке бюджетирование инновационного процесса рассматривается финансовое обеспечение научно-технической деятельности, которое основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования.

Финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ осуществляется за счет средств внебюджетных источников (собственных или привлеченных средств хозяйствующих субъектов, средств заказчиков работ) и государственного бюджета.

Целевая ориентация финансирования предполагает выделение средств для сохранения и развития стратегического ядра научно-технического потенциала отрасли, а также финансовую поддержку приоритетных направлений научно-технического развития железнодорожного транспорта.

Выделение средств для сохранения и развития стратегического ядра научно-технического потенциала отрасли реализуется на принципах «базового финансирования», в соответствии с которым выделяются средства для финансирования отраслевых вузов, научных центров, содержания уникальных стендов и т.п. Для финансовой поддержки приоритетных направлений инноваций в отрасли функционирует механизм концентрации финансовых ресурсов во внебюджетных фондах. С этой целью создаются централизованные фонды и резервы, централизованно финансируются текущие затраты, имеющие инновационный характер.

Систему управления инновациями на железнодорожном транспорте целесообразно формировать, базируясь на комплексном подходе и следующих основных принципах:

- принцип системности. Инновационная деятельность представляет собой сложную систему элементов, которые взаимодополняют и функционально поддерживают друг друга. Свойством системы является то, что совокупный эффект от проведения комплекса мероприятий неравен суммарному эффекту от их раздельного проведения;
- принцип сбалансированности предлагаемых решений, который предполагает, что намеченные мероприятия должны быть выполнимыми,

и эффект от их реализации не должен быть ниже нормативного;

- принцип вариантности. Максимальной эффективности в развитии система управления инновациями может достичь за счет сравнения альтернативных вариантов и выбора варианта, оптимальным образом отвечающего условиям работы железнодорожного транспорта;
- принцип динамичности. Инновационная деятельность рассматривается в динамике по всему жизненному циклу;
- принцип адаптации и управляемости. В современных нестабильных экономических условиях трудно заранее и на длительную перспективу предсказать тенденции и структурные сдвиги в ценообразовании. В ряде случаев расчеты ведутся в условиях неполноты информации с учетом возможных потерь в будущем при адаптации системы. По мере поступления информации расчеты необходимо уточнять новыми данными.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать вывод, что для повышения инновационной активности на железнодорожном транспорте требуется проведение целого ряда мероприятий организационного, технического, экономического, нормативно-правового, научно-исследовательского и иного характера. Формирование корпоративной системы управления инновациями, адекватной рыночным требованиям в совокупности с реализацией направлений инновационного развития железнодорожного транспорта в рамках инновационной стратегии развития, позволит повысить конкурентные превосходства, как продукции железных дорог, так и их самих, своевременно реагировать на изменения в инновационной среде с целью максимизации эффекта от внедрения инновационных продуктов и технологий.

В целом реализация стратегии инновационного развития железнодорожного транспорта поможет вывести железнодорожную отрасль на качественно новый уровень развития и обеспечить устойчивую и эффективную работу всех ее составляющих, увеличить прибыльность железных дорог, удовлетворить потребности клиентской базы.

ЗАЩИТА ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347.963

© Опёнышев О. С.
— заместитель Московского межрегионального транспортного прокурора, государственный советник юстиции 3 класса, кандидат юридических наук, Заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации
mmtproc.ru

© Анипко И. И.
— магистрант Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)
honey.gerd@mail.ru

Актуальные вопросы надзора транспортной прокуратурой за соблюдением антикоррупционного законодательства

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с осуществлением транспортной прокуратурой надзора за соблюдением антикоррупционного законодательства, на основе анализа полномочий транспортной прокуратуры, практики ее деятельности, статистических данных, выявлены наиболее коллизионные и проблемные нормы законодательства, меры по повышению эффективности прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции на транспорте.

Ключевые слова: коррупция; транспортная прокуратура; надзор; предупреждение коррупции; профилактика коррупционной преступности; антикоррупционное законодательство.

© Openeyshev O.
— deputy prosecutor of the Moscow interregional transport prosecutor's office, state counselor of justice of the 3rd class, candidate of legal sciences, honored worker of the prosecutor's office of the Russian Federation

© Anipko I.
— graduate of the Law Institute
of the Russian University of transport

Actual issues of supervision over the transport prosecutor's office for compliance with anti-corruption legislation

Abstract. This article examines the problematic issues related to the implementation by the transport prosecutor's office of the supervision of compliance with anti-corruption legislation, based on the analysis of the powers of the transport prosecutor's office, the practice of its activities, statistical data, the most conflicting and problematic legislation, measures to improve the efficiency of prosecutorial supervision in the sphere counteracting corruption in transport.

Keywords: corruption; transport prosecutor's office; supervision; prevention of corruption; prevention of corruption; anti-corruption legislation.

Отмечая важность значимости вопросов противодействия коррупции Президент РФ В. В. Путин еще в феврале 2000 г. сказал, что нужна последовательная, жесткая, настойчивая и принципиальная борьба с коррупцией: «Здесь может быть только одно лекарство — единообразное понимание законов и последовательная борьба за их исполнение. Последовательная, жесткая и настойчивая. Никакого своеобразия, никакого особого подхода к этому быть не может. Нужна просто настойчивая, последовательная и принципиальная борьба с коррупцией. Должен сказать, что это одна из составных важнейших задач государства в направлении того, чтобы сделать нашу страну экономически привлекательной и политически развитой. Без борьбы с коррупцией никакого прогресса в сфере экономики невозможно, его не будет. И поэтому это была и остается одной из приоритетнейших задач государства» [РИА Новости https://ria.ru/politics/20131114/976920692.html].

Особая роль в борьбе с коррупцией отводится органам прокуратуры РФ, которая согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Прокуратура РФ выполняет и иные функции, установленные федеральными законами.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняе-

мых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет:

— надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

— надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

— надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

— надзор за исполнением законов судебными приставами;

— надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

— уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

— координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

— возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством РФ участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности.

Генеральная прокуратура РФ выпускает специальные издания.

Кроме того, ст. 9.1 Закона предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Так, согласно названной

норме прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой РФ порядке и согласно методике, определенной Правительством РФ, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в 10-дневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

Вместе с тем в настоящее время само понятие коррупции достаточным образом нормативно не урегулировано. Так, под коррупцией в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами». Таким образом анализ данного определения приводит к выводу о том, что оно не носит сущностного или содержательного характера, а лишь содержит перечисление имеющихся составов коррупционных преступлений, предусмотренных УК РФ. При этом содержащийся в легальном определении перечень коррупционных нарушений исчерпывающим не является.

Под противодействием коррупции в том же нормативном правовом акте понимается деятельность самих федеральных органов государственной

власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий. При этом органам прокуратуры вновь отводится особая, координирующая роль. Согласно п. 6 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел РФ, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Национальным планом противодействия коррупции на 2016—2017 годы (утвержден Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147) Генеральной прокуратуре РФ было поручено провести проверки:

— соблюдения федеральными государственными органами требований законодательства РФ о противодействии коррупции, в том числе требований об организации работы по противодействию коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед этими федеральными государственными органами;

— соблюдения лицами, замещавшими должности государственной или муниципальной службы (в том числе лицами, получившими отрицательное решение комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов), ограничений, предусмотренных ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», при заключении ими после увольнения с государственной или муниципальной службы трудовых и гражданско-правовых договоров;

— соблюдения органами субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений требований законодательства РФ о противодействии коррупции;

— соблюдения лицами, замещающими должности категории «руководители» в федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов РФ и муниципальных органах, требований законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, а также о контроле за соответствием расходов их доходам;

— соблюдения требований законодательства РФ о противодействии коррупции при распоряжении земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, а также при осуществлении закупок лекарственных средств и медицинской техники для обеспечения государственных нужд и организации оказания медицинской помощи гражданам.

Помимо того, согласно Национальному плану Генеральной прокуратуре РФ поручено провести анализ практики информирования правоохранительными органами в соответствии с требованиями ч. 4.1 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» соответствующих подразделений органов государственной власти по профилактике коррупци-

онных и иных правонарушений о ставших им известных фактах несоблюдения государственными служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

О проделанной работе по вопросам предупреждения коррупции и борьбы с ней Генеральный прокурор РФ ежегодно докладывает Президенту РФ и палатам Федерального Собрания РФ.

Указанным перечнем поставленные Президентом РФ перед прокуратурой задачи не исчерпываются, однако даже из процитированных положений Национального плана и норм закона со всей очевидностью следует, что роль прокурорского надзора в противодействии коррупции сложно переоценить.

Финансово-хозяйственная деятельность субъектов транспортных отношений, в силу значимости последних для социально-экономического развития страны, их масштабностью, объема находящихся в обороте денежных ресурсов и материальных ценностей, сопровождается значительными коррупционными рисками.

Надзор за исполнением федерального законодательства в сфере транспорта осуществляется органами транспортной прокуратуры, которые являются структурным элементом системы прокуратуры РФ.

В приказе Генеральной прокуратуры РФ от 15 июля 2011 г. № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» к компетенции транспортных прокуроров (на правах прокуроров субъектов РФ) отнесен надзор:

— за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта, в таможенной сфере территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе органами таможни и внутренних дел на транспорте, органами власти субъектов РФ и местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

— за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов подразделениями Следственного комитета РФ на транспорте.

На управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры РФ возложены обязанности контроля за организацией и осуществлением транспортными прокурорами, приравненными к прокурорам субъектов РФ, прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, а также обеспечение организационного и методического руководства этой деятельностью.

Помимо того, с привлечением управления по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере проводится анализ надзорной деятельности транспортных прокуроров по противодействию коррупции, подготовка информационно-аналитических и иных материалов,

которые предусмотрены Национальным планом противодействия коррупции.

Московской межрегиональной транспортной прокуратурой надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции осуществляется с учетом Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Комплексного плана мероприятий прокуратуры по противодействию коррупции, а также систематического анализа состояния законности, динамики и структуры преступности, результатов проверок.

Особое внимание транспортной прокуратурой уделяется надзору за исполнением законодательства о государственной службе и противодействии коррупции в поднадзорных органах.

Практика деятельности транспортной прокуратуры свидетельствует о необходимости продолжения активной, наступательной деятельности по применению мер прокурорского реагирования на нарушения законности в целях пресечения и выявления коррупционных нарушений. Так, в ходе проверок выявлялись многочисленные факты ненадлежащего исполнения поднадзорными органами требований законодательства по предоставлению полных и достоверных сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В связи с несоблюдением требований законодательства межрегиональной транспортной прокуратурой за 9 месяцев 2017 г. за совершение коррупционных правонарушений, предусмотренных ст. 19.29 КоАП РФ, к административной ответственности привлечено 58 лиц.

С целью декриминализации отдельных отраслей коррупционной преступности межрегиональной транспортной прокуратурой на постоянной основе осуществляется координационная деятельность, а также работа, направленная на правовое просвещение граждан.

Именно профилактические меры дают возможность предупредить нарушения законности в указанной сфере. За девять месяцев 2017 г. межрегиональной прокуратурой организовано и проведено 124 мероприятия правовой и антикоррупционной направленности, среди которых встречи с предпринимателями, осуществляющими деятельность на поднадзорных предприятиях транспорта, лекции и беседы в трудовых коллективах.

Таким образом, проведенный весьма краткий, абрисный и не претендующий на полноту анализ вопросов прокурорского надзора применения мер юридической ответственности за нарушения коррупционной направленности в целях профилактики и предупреждения коррупции в Российской Федерации, позволяет утверждать о необходимости дальнейшего совершенствования как системы законодательства, так и правоприменительной практики, а также выработки предложений по повышению эффективности деятельности прокуратур. Особо хотелось бы отметить, что наладившееся плотное взаимодействие между Московской межрегио-

нальной транспортной прокуратурой и Юридическим институтом РУТ (МИИТ), по нашему мнению, следует рассматривать как весьма эффективное средство, позволяющее, с одной стороны, осуществлять подготовку транспортных юристов высшей квалификации с учетом опыта правовой практики, а с другой — обеспечивать научное сопровождение потребностей прокурорского надзора, широкую популяризацию и практическую реализацию достижений правовой науки.

ЗАЩИТА ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 349.22

© Тимонина И. В.
— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Теория права и природоресурсное право»
Юридического института Российского
университета транспорта

Правовое регулирование рабочего времени работников транспорта

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового регулирования рабочего времени, устанавливаемого в транспортных организациях. Автор рассматривает вопросы, касающиеся значения нормативно-правового регулирования рабочего времени работников транспортных предприятий, специфику его регулирования; особенности труда работников транспорта. Автор отмечает дальнейшее развитие трудового законодательства и института рабочего времени и необходимость постоянного контроля со стороны государства.

Ключевые слова: рабочее время; нормативно-правовое регулирование рабочего времени; работники транспорта; трудовое законодательство, нормирование продолжительности рабочего времени; специфика труда.

© Timonina I.
— candidate of legal sciences, docent
of the department «Theory of law and natural
resources law» of Law institute of the Russian
university of transport

Legal regulation of working time of transport workers

Abstract. The article deals with the peculiarities of legal regulation of working hours established in transport organizations. The author considers the issues related to the importance of normative legal regulation of working hours of transport companies, the specifics of its regulation, especially the work of transport workers. The author notes the further development of labor legisla-

tion and the Institute of working time, and the need for constant control by the state.

Keywords: working hours; subjects; regulatory and legal regulation of working hours; transport workers; labor legislation; state control; regulation of working hours; the specifics of labor.

В сложном комплексе вопросов, связанных с изучением особенностей правового регулирования труда работников транспорта центральное место занимает проблема правового регулирования отношений, связанных с рабочим временем.

Нормативно-правовое регулирование рабочего времени работников транспортных предприятий традиционно выполняло двоякую роль: с одной стороны, определяло меру участия работников в совокупном труде, с другой — обеспечивало создание им достойных и безопасных условий труда. Это достигалось различными правовыми средствами: путем сокращения продолжительности рабочего времени, с учетом условий и характера труда данной категории работников, их трудоспособности, определенных требований к режиму труда.

В ходе реформирования российской системы трудового права и института рабочего времени остро встал вопрос о повышении эффективности использования рабочего времени в его различных проявлениях, в том числе, и на предприятиях транспорта [3].

Вопросам регулирования рабочего времени, в том числе его продолжительности, значительное внимание уделяет Международная организация труда (МОТ). Рекомендация МОТ № 116 (1962) «О сокращении продолжительности рабочего времени» также ориентирует государства на 40-часовую рабочую неделю и предлагает им разрабатывать и последовательно осуществлять политику сокращения продолжительности рабочего времени.

МОТ в данном документе рекомендует государствам проводить политику сокращения в возможно большей мере продолжительности рабочего времени для всех категорий работников, уделяя особое внимание продолжительности рабочего дня лиц, работа которых связана с вредными, опасными, тяжелыми условиями труда, коими является и труд отдельных категорий работников на предприятиях транспорта.

Рабочее время работника транспорта охватывает его продолжительность и режим труда; рациональное использование рабочего времени и его состава (периоды, относящиеся к рабочему времени).

Правовое регулирование рабочего времени заключается, прежде всего, в нормировании его продолжительности и режима, в установлении прав и обязанностей работников и работодателей относительно рабочего времени [1].

Следует отметить, что нормы выработки, времени и обслуживания со-

ставляют подвижную величину меры труда, а рабочее время, в течение которого работник обязан выполнять трудовую функцию, — величина постоянная (закономерно сочетание этих двух величин в едином понятии меры труда). Норма рабочего времени может определяться в расчете на сутки, неделю, месяц и год.

При нормировании продолжительности рабочего времени работников транспорта традиционно используются понятия рабочий день (смена), рабочая неделя.

Рабочий день характеризует величину меры труда по времени, которая, в свою очередь, выражает продолжительность труда и его производительность (эффективность).

Поэтому государство установило для всех категорий работников, в том числе и работников транспортных предприятий, меру труда, которую дифференцирует в количественном выражении в зависимости от вида работ и профессий работников предприятий транспорта (рабочий день) и в качественном — в зависимости от сложности, значимости и вредности труда (нормы выработки, тарифный разряд).

Для отдельных категорий работников транспортных предприятий установлено сокращенное рабочее время.

Сокращенная продолжительность рабочего времени — это уменьшенная продолжительность рабочего времени по сравнению с нормальной, являющаяся правовой гарантией для некоторых категорий работников в зависимости от характера выполняемого ими труда.

В соответствии со ст. 6 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ) именно федеральные органы государственной власти устанавливают в нормативных актах особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников, в том числе и сокращенную продолжительность рабочего времени.

Статья 92 ТК РФ устанавливает не количество рабочих часов, на которое сокращается рабочее время для конкретной категории работников по сравнению с нормальной продолжительностью рабочего времени (40 часов в неделю), а максимально допустимую продолжительность рабочего времени в неделю для работников транспорта.

Поэтому в настоящее время сокращенным рабочим временем следует считать установленное для определенной категории работников законом или коллективным договором рабочее время меньшей продолжительности по сравнению с рабочим временем, определенным правилами внутреннего трудового распорядка для всех других работников данной организации [2].

В связи с этим трудовое законодательство устанавливает особенности правового регулирования труда не всех категорий работников, работающих на предприятиях транспорта по трудовому договору, а только тех работников, которые выполняют профессиональные обязанности, напрямую связанные с движением транспортных средств и обеспечением безопасно-

сти движения.

Труд данной категории работников имеет свою специфику: они проходят профессиональный отбор и профессиональную подготовку в порядке, установленном законодательством, к ним применяются жесткие квалификационные требования в зависимости от конкретного вида транспортного предприятия и вида транспорта.

Имеются особенности не только режима рабочего времени, но и времени отдыха у следующих категорий работников транспорта: работников железнодорожного транспорта, непосредственно связанных с движением поездов; работников метрополитена; у плавсостава судов морского флота; работников плавающего состава судов внутреннего водного транспорта; членов экипажей воздушных судов гражданской авиации Российской Федерации; работников, осуществляющих управление воздушным движением гражданской авиации; водителей общественного транспорта.

Часть 1 ст. 329 ТК РФ в прежней редакции не разрешала работникам, труд которых связан с движением транспортных средств, производить работу за пределами установленной для них продолжительности рабочего времени, а также во вредных и (или) опасных условиях труда, но в редакции Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ ч. 1 ст. 329 установила запрет на совершение работы по совместительству, который касается работников, непосредственно управляющих транспортными средствами или осуществляющих управление движением транспортных средств, т.е. предусмотрен более демократичный порядок введения особенностей режима рабочего времени и условий труда работников, работа которых непосредственно связана с движением транспортных средств.

Сокращенное рабочее время работников транспорта регулируется Особенностями режима рабочего времени и времени отдыха, условий труда отдельных категорий работников железнодорожного транспорта общего пользования, работа которых непосредственно связана с движением поездов (утверждены приказом Минтранса России от 9 марта 2016 г. № 44); Положением по учету рабочего времени граждан, принятых в профессиональные аварийно-спасательные службы, профессиональные аварийно-спасательные формирования на должности спасателей (утверждено постановлением Минтруда России от 8 июня 1998 г. № 23); Положением об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей (утверждено приказом Минтранса России от 20 августа 2004 г. № 15) и иными нормативными правовыми актами.

Следует обратить особое внимание на тот факт, что все вопросы рабочего времени и времени отдыха работников транспортных предприятий, не предусмотренные ведомственными документами, регулируются трудовым законодательством РФ. Но в случаях, предусмотренных этими документами, работодатель устанавливает особенности режима рабочего времени, например, водителей, с учетом мнения представительного органа работников, а в случаях, предусмотренных коллективным договором, со-

глашениями — по согласованию с представительным органом работников.

Делая вывод, необходимо отметить, что трудовое законодательство совершенствуется и изменяется подход к правовому регулированию рабочего времени работников транспортных организаций. В настоящее время регулирование рабочего времени работников транспорта подразумевает нормирование его продолжительности и режима, регламентацию целевого назначения, учета и использования; установление прав и обязанностей сторон трудового договора по поводу рабочего времени; закрепление гарантий работников, обеспечивающих реализацию этих прав и обязанностей; регулирование рабочего времени как общими, так и специальными правовыми нормами.

И, конечно, для эффективной реализации трудового законодательства в области режима труда работников на транспортных предприятиях необходим постоянный контроль со стороны государства.

Литература

1. Греченков, А. А. Актуальные проблемы правового регулирования рабочего времени // Трудовое и социальное право. — 2013. — № 2. — С. 12.

2. Уракова, Е. В. Нормированный и ненормированный рабочий день // Научные труды. Вып. 9. Т. 3. — М., 2009. — С. 225.

3. Тимонина, И. В. Отличие трудового договора от гражданско-правовых договоров // Вестник Московского университета им. С. Ю. Витте. Сер. 2: Юридические науки. № 2(5). — М., 2014. — С 102—105.

Literature

1. Grechenkov, A. A. Actual problems of legal regulation of working time // Labour and social law. — 2013. — №. 2. — P. 12.

2. Urakova, E. V. Normalized and non-Normalized working day // Scientific works. Vol. 9. — M., 2009. — P. 225.

3. Timonina, I. V. Difference of the employment contract from civil contracts // Bulletin of the Moscow University. S. Yu Witte. Ser. 2: Legal Sciences. — № 2 (5). — M., 2014. — P. 102—105.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 339.543

© Николаева И. Г.
— магистр права, кандидат экономических наук,
доцент кафедры «Таможенное право и организация
таможенного дела» Российского университета
транспорта (МИИТ), практикующий юрист,
аттестованный налоговый консультант,
член Палаты налоговых консультантов России

Опыт участия таможенных и пограничных органов Соединенных Штатов Америки и Канады в обеспечении безопасности в сфере международной торговли и перевозки грузов

Аннотация. Статья посвящена деятельности таможенных и пограничных ведомств США и Канады, направленных на обеспечение безопасности в сфере международной торговли и трансграничной перевозки грузов.

Ключевые слова: международная торговля; международные перевозки; международные транспортные операции; безопасность международных перевозок; международное сотрудничество.

© Nikolaeva I.
— LLM, candidate of economic sciences,
associate professor at the department of customs law
and customs affairs of Law Institute of the Russian University
of transport, practicing lawyer, certified tax adviser,
member of the Russian chamber of tax advisers

Experience of participation of customs and border authorities of the United States of America and Canada in security in international trade and transport of goods

Abstract. The article reviews activities of customs and border protection agencies of the US and Canada directed at safety and security of international trade and cross-border carriage of goods.

Keywords: international trade; cross-border carriage of goods; international transportation operations; cross-border carriage of goods safety; international cooperation.

К основным сегодняшним целям развития международной торговли помимо упрощения торговых процедур и повышения эффективности международных перевозок товаров относится обеспечение должного уровня государственного и международного контроля за международными торговыми и транспортными операциями в целях обеспечения безопасности в сфере международной торговли и перевозки товаров. Более того, сегодняшняя международная обстановка — повышение террористической опасности, деятельность международных преступных синдикатов — приводят к тому, что интересы государств в сфере развития международной торговли сочетаются с повышенным вниманием именно к вопросам безопасности международных транспортных потоков, в том числе и предотвращению использования их в террористических и иных преступных целях.

Развитие международной торговли и международных перевозок при обеспечении должного уровня безопасности невозможно без активного участия представителей таможенных служб и их тесного сотрудничества не только друг с другом, но и с иными государственным органами различных стран, в том числе и с правоохранительными. Сегодня таможенные органы самым непосредственным образом обеспечивают интересы государственной и общественной безопасности, пресекая трансграничное распространение незаконных и общественно опасных операций и содействуя в то же время развитию легитимной и добросовестной международной торговли.

Следует отметить, что осознание значимости вопросов безопасности в международной торговле и международных перевозках, особенно после событий сентября 2001 г., привело к тому, что во многих странах была трансформирована сама система таможенных и пограничных органов. Так, существовавшая с 1789 г. Таможенная службы США (U*. S. Customs Service*) в марте 2003 г. в ходе общей правительственной реорганизации была ликвидирована, и на ее базе в рамках созданного Министерства внутренней безопасности (*Department of Homeland Security*) было сформировано новое агентство — Таможенная и пограничная (буквально — Служба таможни и обеспечения безопасности границ) служба США (*U. S. Customs and Border Protection*), ставшее «первым универсальным федеральным органом, нацеленным на интеграцию правительственных функций по осуществлению таможенного дела и обеспечению безопасности государственных границ» [1]. Возложенные сегодня на Таможенную и пограничную службу США функции ранее осуществлялись целым рядом федеральных ведомств, разного направления. Эти направления были объединены в рамках данной службы с особым упором на функции обеспечения безопасности.

В том же году примеру США последовала Канада, в которой было создано Министерство общественной безопасности Канады, а в его рамках — Канадское агентство пограничной службы, которое так же, как американская служба, объединила в себе функции таможенных органов и органов безопасности. И сегодня именно на Канадское агентство пограничной службы возложена ответственность за реализацию интегрированных функций пограничных служб для целей обеспечения национальной безопасности, защиты населения и содействия свободного перемещения через границу людей и товаров, включая животных и растения, а также за выполнение нормативных правовых актов, регулирующих трансграничное перемещение людей и товаров.

При этом, учитывая огромное значение международного сотрудничества как в развитии международной торговли, так и в развитии безопасности этой торговли и обеспечивающих ее международных перевозок, таможенные службы любого государства сегодня наделяются полномочиями представлять интересы как самой службы, так и государства в целом за рубежом, в том числе в соответствующих международных организациях.

Так, например, Закон о Канадском агентстве пограничной службы 2005 г. возлагает на него ответственность за реализацию интегрированных функций пограничных служб для целей обеспечения национальной безопасности, защиты населения и содействия свободного перемещения через границу людей и товаров, включая животных и растения, а также за выполнение нормативных правовых актов, регулирующих трансграничное перемещение людей и товаров [2]. Эти функции включают в себя и функции представительства интересов Канады в международных торговых, таможенных, пограничных и иных организациях.

Более того, согласно ст. 13(1) упомянутого Закона Канадское агентство пограничной службы имеет полномочия (с учетом соответствующих положений Закона о доходах, добытых преступных путем (отмывании денег) и финансировании терроризма и с учетом рекомендаций Министерства общественной безопасности и Министерства иностранных дел) заключать соглашения с иностранными государствами или международными организациями, когда подобные соглашения являются необходимыми для эффективной реализации функций Агентства.

Конкретные методы и инструменты реализации описанных выше сложных и многоплановых задач в сфере развития торговли при сохранении должного уровня контроля за трансграничным перемещением товарных потоков довольно разнообразны. Применительно к деятельности таможенных органов к таким методам и инструментам можно отнести административное взаимодействие с таможенными службами других государств и участие представителей таможенных служб в деятельности международных организаций, деятельность зарубежных представительств таможенных служб и так называемых таможенных атташе, участие в раз-

личного рода международных программах по повышению безопасности транспортных потоков и т.п.

Рассмотрим наиболее, по мнению автора, интересные и актуальные из тех методов и инструментов Таможенной и пограничной службы США, которые непосредственно направлены на обеспечение безопасности международных перевозок и предотвращение угрозы национальной безопасности при контроле международных транспортных операций.

Следует особо подчеркнуть, что такая деятельность Таможенной и пограничной службы США направлена на защиту интересов США не просто на границах государства, а защиту этих интересов именно за рубежом, вдали от своих непосредственных границ. Осуществляется данная деятельность прежде всего через участие в международных программах глобальной безопасности границ, антитеррористических инициативах, развитии экспортного контроля за рубежом в рамках реализации США так называемой концепции «защиты границ государства извне».

В рамках данного рода деятельности можно также отметить участие Таможенной и пограничной службы США в реализации Стандартов безопасности и развития международной торговли Всемирной таможенной организации (*SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*) [3], рекомендованные к использованию таможенными службами государств — членов Всемирной таможенной организации в целях разработки национальных и международных политик и программ безопасности грузов и трансграничных цепочек поставок товаров. Зарубежные представители Таможенной и пограничной службой США участвуют в данной работе сразу по нескольким направлениям, особое место среди которых занимает предоставление целевым странам и их таможенным службам специализированной поддержки и образовательных и консультационных услуг по вопросам создания соответствующей таможенной и пограничной инфраструктуры, совершенствования экспортного контроля, обеспечения безопасности в сфере международных перевозок. Рассматриваемые Стандарты безопасности и развития международной торговли Всемирной таможенной организации даже легли в основу разработанной в США Национальной стратегии безопасности глобальных цепочек поставок [4].

Вообще, такой принципиальный подход Таможенной и пограничной службы США отражается как в общих национальных стратегиях, так и в стратегических документах развития данной службы и развития системы внутренней безопасности страны, в которую входит данное ведомство. Так, в одном из базовых стратегических документов Таможенной и пограничной службы США — Глобальной стратегии сотрудничества — отмечается, что «динамичная среда, усиление глобализации экономики, существенный рост объемов импорта и экспорта и геополитические изменения приводят к выводу, что управление границами не может по-прежнему осуществляться только в традиционных национальных рамках» [5].

В этом же документе подчеркивается, что сегодня ни одна нация и ни

одна служба не может встречать перечисленные вызовы современной реальности в одиночку и действовать изолировано и что необходимо налаживать международное сотрудничество по вопросам осуществления таможенного и пограничного контроля и обеспечения безопасности в международной торговле. Кроме того, предполагается, что такое сотрудничество должно приобретать комплексный, сетевой характер. В таком сотрудничестве должны участвовать все государства в лице всех служб, деятельность которых может содействовать предотвращению, обнаружению и пресечению угроз безопасности при одновременном содействии добросовестной международной торговле. А Таможенная и пограничная служба США согласно Глобальной стратегии сотрудничества как раз должна управлять развитием такой комплексной и слаженной международной сети «в целях интеграции усилий по осуществлению пограничного контроля» [5].

Из приведенных цитат видно, США ставят перед своим таможенным ведомством весьма масштабные стратегические цели. Концептуальная основа такого подхода заключается в уже упомянутой выше национальной концепции «защита границ государства извне», согласно которой защищать границы и обеспечивать национальную безопасность США нужно не только на самих границах, но и далеко за их пределами, содействуя обнаружению, пресечению и предотвращению любых угроз непосредственно у их источника за рубежом. А сами государственные границы США должны быть последним рубежом защиты от каких бы то ни было угроз.

Реализация такой концепции предполагает высокую степень международного сотрудничества и активную деятельность Таможенной и пограничной службой США за рубежом, в том числе через своих представителей в международных организациях и других государствах. Так, на постоянных представителей Таможенной и пограничной службы США в зарубежных странах возлагается взаимодействие с местными таможенными, пограничными и правоохранительными органами, органами безопасности и реализация в сотрудничестве с этими органами конкретных программ и инициатив, направленных в том числе и на обеспечение безопасности в сфере международных перевозок.

В качестве конкретного примера таких программ и инициатив, которые реализуются при участии зарубежных представителей Таможенной и пограничной службы США, прежде всего, следует привести так называемую Инициативу безопасности контейнеров. Данная Инициатива преследует цель снижения угроз безопасности в международной торговле, которые возникают в силу потенциальной возможности международных преступных синдикатов и террористических организаций использовать морские контейнеры для перевозки оружия, боеприпасов, наркотических средств и иных запрещенных и создающих угрозу национальной и международной безопасности грузов.

В рамках реализации Инициативы безопасности контейнеров зарубеж-

ные представители Таможенной и пограничной службы США совместно с соответствующими местными специалистами обеспечивают идентификацию и проведение проверки всех контейнеров, которые потенциально могут быть использованы в террористических целях, непосредственно в зарубежных портах до погрузки таких контейнеров на суда и отправки их в США. На сегодняшний день специальные постоянные представители Таможенной и пограничной службы США осуществляют деятельность по реализации Инициативы безопасности контейнеров в 58 портах стран Северной Америки, Европы, Азии, Африки, Ближнего Востока, Латинской и Центральной Америки и обеспечивают допогрузочную проверку более 80% всех контейнеров, импортируемых в США морскими видами транспорта.

При этом значительное внимание в рамках описанных выше международных инициатив таможенного органа США уделяется программам обучения и методологической и организационно-технической поддержки зарубежных партнерских таможенных служб и ведомств. Основой программ образования и поддержки является собственный богатый опыт и экспертные знания Таможенной и пограничной службы США. Круг вопросов, включаемых в такие программы, довольно широк, с акцентом на вопросы обеспечения безопасности в международной торговле и повышение эффективности таможенного и пограничного контроля. В эти вопросы включаются и управление рисками в рамках таможенного контроля; и предотвращение международной перевозки наркотических и психотропных средств, а также оружия и взрывчатых веществ; и обеспечение безопасности портов; и обнаружение и пресечение каналов отмывания доходов, полученных преступным путем, с использованием международных торговых поставок; и организация взаимодействия между таможенными и правоохранительными органами, и многие другие.

Таможенная и пограничная служба США ежегодно разрабатывает и реализует в среднем до сотни таких программ, в рамках которых обучается до тысячи сотрудников зарубежных таможенных служб и ведомств, а также и правоохранительных органов государств-партнеров.

Некоторые образовательные программы реализуются в рамках зарубежной и международной деятельности Таможенной и пограничной службы США при содействии иных государственных служб и ведомств США. Так, например, ряд международных программ по пресечению трансграничной перевозки наркотиков разрабатывается под эгидой Бюро международной борьбы с контрабандой наркотиков и правоохранительной деятельности, входящего в состав Государственного департамента США. Таможенная и пограничная служба США и ее зарубежные представители вместе с зарубежными представителями данного Бюро осуществляют администрирование некоторых из этих программ и их проведение для сотрудников таможенных и пограничных служб и ведомств тех стран, которые создают наибольшую угрозу с точки зрения задействования между-

народных транспортных потоков в целях перевозки наркотических и психотропных средств, организованной преступности и террористической активности.

Во многом схожи с американскими подходы к обеспечению безопасности и у Канадского агентства пограничной службы. Так, к наиболее активно используемому инструментарию этого ведомства в рассматриваемой в данной статье сфере можно отнести:

- участие в международных переговорах по разработке и заключению международных соглашений по торговым и таможенным вопросам, а также по вопросам безопасности в международной торговле и международных перевозках;
- взаимное признание и реализация программы добросовестных участников торговли;
- инициативы Таможенной лаборатории Агентства;
- обмен информацией;
- образовательные программы и инициативы;
- методическое и организационно-техническое содействие зарубежным таможенным и пограничным службам и ведомствам;
- поддержание деятельности сотрудников Канадского агентства пограничной службы за рубежом.

Некоторые программы и инициативы по обеспечению безопасности в международной торговле и перевозках реализуются Канадским агентством пограничной службы совместно с Таможенной и пограничной службой США, а также со Службой иммиграционного и таможенного правопорядка США. К таким программам и инициативам следует отнести следующие совместные инициативы двух государств: План действий по защите государственных границ за их пределами и Программу по созданию интегрированных команд по обеспечению безопасности границ.

Интересен опыт Канадского агентства пограничной службы по реализации инициатив его подразделения — Директората по науке и инженерии или, как его еще называют, Таможенной лаборатории Агентства. Деятельность данного подразделения направлена на повышение эффективности процедур международной торговли и обеспечение ее безопасности через развитие соответствующих технологий на стыке науки и инженерии и распространение таких технологий через таможенное сотрудничество и программы технического содействия зарубежным партнерским таможенным службам и ведомствам. Так, например, Таможенная лаборатория распространяет свои знания и опыт в таких специализированных сферах, как определение и идентификация происхождения продовольственных товаров, взятие таможенных проб продукции, выявление и анализ контрабандных товаров и т.п. Кроме того, Таможенная лаборатория активно распространяет технологии так называемых мобильных таможенных лабораторий.

Правовой базой взаимодействия таможенных и пограничных ведомств США и Канады являются, прежде всего, международные конвенции и соглашения по вопросам развития торговли и международных перевозок, а также обеспечению безопасности международных перевозок. Кроме того обеими странами приняты и реализуются многие документы рекомендательного характера, разработанные международными организациями, включая Всемирную таможенную организацию. Так, например, только в рамках Всемирной таможенной организации Канада участвует в реализации Рекомендаций Всемирной таможенной организации:

— по взаимной административной помощи;

— добровольному обмену информацией о незаконной перевозке наркотических и психотропных средств;

— разработке координированных правоохранительных и оперативно-агентурных операций, нацеленных на раскрытие и пресечение незаконного оборота наркотиков;

— разработке более эффективных мер таможенного контроля в целях предотвращения международной торговли контрафактной продукцией и др.

И Таможенная и пограничная служба США, и Канадское агентство пограничной службы активно участвуют также в программах и инициативах Всемирной таможенной организации, в том числе в программах и инициативах, нацеленных на создание более эффективной организационно-технического и методологического потенциала таможенного администрирования и таможенного контроля. Активное участие обоих таможенных ведомств в подобных программах позволяет обоим государствам реализовывать принятие в них концепции обеспечения безопасности государственных границ за их пределами, в том числе и за счет повышения эффективности таможенного и пограничного контроля у источника международных торговых поставок.

Наиболее крупной и значимой программой такого характера является Программа Колумбус, целью которой является создание такого потенциала таможенных и пограничных служб и ведомств, который бы позволил наиболее полно реализовать положения Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции), разработанные Всемирной таможенной организацией Стандарты безопасности SAFE, положения других международных торговых и таможенных конвенций и соглашений, стандарты, рекомендации, руководства и методические указания Всемирной таможенной организации, а также методики и инструментарий, наработанный в практике государств — членов Всемирной таможенной организации (*best practices*).

Участие Канадского агентства пограничной службы в реализации Программы Колумбус, в частности, строится по двум основным направлениям.

1. Создание организационного потенциала — данное направление нацелено на руководство таможенными и пограничными службами и ве-

домствами, ставящими задачу модернизации и совершенствования подчиненных им организаций. В рамках этого направления ведется работа над развитием навыков и инструментария стратегического менеджмента, построением стандартов профессиональной и служебной этики и ответственности, разработкой и внедрением методик подбора и обучения персонала и т.д.

2. Создание технического потенциала — данное направление адресуется оперативным работникам и специалистам таможенных и пограничных служб и ведомств. В его рамках ведется работа:

– над методиками и навыками управления рисками;

– методиками и навыками обработки оперативной информации;

– методами и процедурами осмотра транспортных средств и контейнеров;

– методиками расследования мошенничества в международной торговле;

– методиками и навыками оперативно-розыскной деятельности;

– процедурами таможенной оценки и определения происхождения товаров и т.д.

Как видно из изложенного выше, политика операций таможенных и пограничных ведомства США и Канады, направленная на проактивное участие в международном сотрудничестве и международных программах по вопросам развития торговли и безопасности транспортных операций, не только декларируется в стратегических документах обоих государств, но и фактически реализуется на практике, причем вполне эффективно. Основная цель этой политики не только в развитии международной торговли, но и, прежде всего, в обеспечении своих внешнеэкономических интересов и безопасности своих государств. Причем в данной статье описаны лишь некоторые примеры реализации данной американской и канадской политики. Фактический же объем действий, осуществляемых Таможенной и пограничной службой США и Канадским агентством пограничной службы, а также программ и инициатив, реализуемых этими таможенными ведомствами в данном контексте, гораздо больше и продолжает постоянно увеличиваться.

Литература

1. Коровяковский, Д. Г. Подготовка специалистов с высшим образованием по специальности «Таможенное дело»: российский и зарубежный опыт : монография / Д. Г. Коровяковский [и др.]. — М., 2016. — С. 342.

2. Canada Border Services Agency Act. S.C. — 2005. — P. 38.

3. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade // World Customs Organization official publications. — 2012. — June.

4. National Strategy for Global Supply Chain Security // Official publications of the White House. — 2012. — January 23.

5. Global Engagement Strategy. U.S. Customs and Border Protection official publications. CBP Publication Number 0542 0716. — 2016. — July. — P. 3.

Literature

1. Korovyakovsky, D. G. Training of specialists with higher education on a speciality «Customs business»: Russian and international experience : monograph / D. G. Korovyakovskogo [and others]. — M., 2016. — P. 342.

2. Canada Border Services Agency Act. S.C. — 2005. — P. 38.

3. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade // World Customs Organization official publications. — 2012. — June.

4. National Strategy for Global Supply Chain Security // Official publications of the White House. — 2012. — January 23.

5. Global Engagement Strategy. U.S. Customs and Border Protection official publications. CBP Publication Number 0542 0716. — 2016. — July. — P. 3.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 331.2:349.22

© Кобзева О. В.
— кандидат филологических наук, доцент кафедры «Общественные науки и общественная коммуникация» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

© Плоткин С.
— студент Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

© Румянцева В.
— студент Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Трудовые договоры во Франции и Бельгии

Аннотация. В статье рассматриваются различные типы трудовых договоров в зависимости от срока найма (срочный или бессрочный договор), полной или частичной занятости. Затронуты вопросы трудоустройства и акцентируется внимание на французских трудовых договорах, которые обязательно должны содержать следующую информацию: должность сотрудника, перечень служебных обязанностей, заработная плата, место работы, срок действия договора.

Ключевые слова: срочный и бессрочный договоры; срок действия договора; должность сотрудника; заработная плата; трудоустройство сотрудника.

© Kobzeva O.
— candidate of philological sciences, associate professor of the chair «Social sciences and public communication» of the Law Institute of the Russian University of transport

© Plotkin S.
— student of the Law Institute of the Russian University of transport

© Rumyantseva V.
— student of the Law Institute
of the Russian University of transport

Employment contracts in France and Belgium

Abstract. Various types of employment contracts are considered in the article depending on the hiring term (the urgent or termless contract), full or part-time. Regardless of a type of employment, all French employment contracts surely have to contain the following information: employee's position, list of official duties, salary, place of work, period of validity of the contract.

Keywords: term and perpetual contract; contract duration; employee position; salary; employment of an employee.

© Кобзева О.
— le candidat ès lettres, professeur de la chaire
«Sciences sociales et sociale de la communication»
Juridique de l'institut de l'université Russe de transport

© Plotkin S.
— un étudiant de l'institut judiciaire
— de l'université Russe de transport

© Rumyantseva V.
— un étudiant de l'institut judiciaire
— de l'université Russe de transport

Contrats de travail en France et en Belgique

Résumé. L'article examine les différents types de contrats de travail, en fonction de la durée du contrat (contrat à durée determine ou contrat à durée in déterminée), à temps plein ou partiel. Les questions d'emploi sont abordées et met l'accent sur les contrats de travail français, qui doit contenir les informations suivantes: le poste du salarié, la liste des fonctions officielles, le salaire, le lieu de travail, la durée du contrat.

Mots-clés: contrat à durée indéterminée et à durée indéterminée; durée du contrat; poste salarié; salaire; emploi d'un salarié.

En France comme en Belgique, les relations entre patrons et travailleurs sont régies par un contrat (contrat de travail, en France; contrat d'emploi et contrat de travail, en Belgique).

Un contrat est une convention entre personnes — on dit parties — qui se

lient pour un certain nombre d'obligations nettement définies.

Le Code du travail ne donne pas de définition permettant de caractériser le contrat de travail; il est possible, conformément à la doctrine et à la jurisprudence, de le définir de la façon suivante: «Le contrat de travail est une convention par laquelle une personne s'engage à mettre son activité à la disposition d'une autre, sous la subordination de laquelle elle se place, moyennant une rémunération.» (C. Lyon-Caen).

Dans certains cas, le contrat doit être constate par un acte authentique, c'est-a-dire reçu par un officier public tel un notaire, mais, la plupart du temps, il peut 1'être par un acte sous seing privé, c'est-à-dire établi sans l'assistance d'un officier public. II sera parfois utile de faire enregistrer 1'acte sous seing privé afin, notamment, de lui donner date certaine.

Le contrat, s'il est généralement écrit, ne doit pas nécessairement l'être: il suffit que les parties se soient mises d'accord sur leurs obligations réciproques, verbalement, pour qu'il y ait contrat. On parle alors de convention verbale. La preuve en sera naturellement plus difficile à faire que dans les autres cas.

Pour que le contrat soit valable, il faut que les parties contractantes aient capacité. Un mineur d'âge, un prodigue, un interdit, ne peuvent, en theorie contracter. Une exception cependant: le mineur d'âge, émancipé par mariage, peut contracter seul (ou, en Belgique, assisté de son curateur).

II faut noter avant toute chose que si, en Belgique, la loi distingue entre le contrat de travail, qui régit les rapports entre patrons et ouvriers (qui exercent une activité manuelle et touchent un «salaire»), et le contrat d'emploi, qui régit les rapports entre patrons et employés (qui exercent une activité intellectuelle et touchent des appointements), il n'en est pas de même en France, où le contrat de travail concerne tous les travailleurs, qu'ils soient ouvriers, employés ou «cadres», qui tous, touchent un « salaire « et qu'on designe sous l'appellation commune de « salariés».

Pour plus de facilité, qualifions donc les contrats entre patrons et travailleurs de contrat de travail, et disons que le contrat de travail est une convention par laquelle une personne qualifiée de travailleur, s'engage à accomplir des actes professionnels au profit d'une autre personne nommée employeur ou patron, en se plaçant dans une situation de subordination, moyennant une rémunération en argent appelée salaire.

Cette définition du contrat de travail français vaut pour le contrat de travail et le contrat d'emploi en Belgique: il suffit de changer le nom du travailleur et de sa rémunération. On voit donc qu'en France, il n'y a aucune différence de situation juridique entre les employés et les ouvriers. Les differences, s'il en existe, découlent des usages professionnels et sont liés essentiellement à la périodicité de la rémuneration.

En Belgique, au contraire, on distingue entre employés et ouvriers, mais les deux lois sont absolument paralleles et seuls diffèrent, en fait, les «chiffres»: durée de la période d'essai, durée du préavis, durée de la suspension du contrat pour cause de maladie. Le contrat de travail peut être conclu à l'essai, ou pour

une durée déterminée, ou pour une durée indéterminée.

Contrats obligatoirement ecrits (*contrat à durée déterminée, ou pour une entreprise détermine).*

En France, ce contrat doit préciser: la durée ; la durée de la (période d'essai, s'il en existe une; le montant du salaire. Pour certaines conditions, ces contrats peuvent se référer à une convention collective.

En Belgique: *les contrats à l'essai.* Pour le contrat d'emploi, la durée de l'essai est d'un mois au minimum, et de trois mois au maximum; pour le contrat de travail, elle est de sept jours au moins et de quatorze jours au plus. En ce qui concerne le contrat d'emploi, l'employeur ne peut remercier son employé avant la fin du premier mois, sauf motif grave. Au cours des 2 et 3 mois, un préavis de sept jours est obligatoire.

En France, la maladie ne rompt pas non plus le contrat de travail; l'employeur est tenu de reprendre le salarie, mais si la maladie dure trop longtemps, il est tenu de notifier à son salarié qu'il doit reprendre son travail et que, s'il ne peut le faire, il sera obligé de pourvoir à son remplacement. Aucun texte legislatif ne précise la durée de la maladie à partir de laquelle le patron peut remplacer son salarie.

En Belgique, le contrat est simplement suspendu pour une durée qui couvre la période de la maladie, ou celle de l'incapacité de travail s'il s'agit d'un accident, ou encore pour six semaines s'il s'agit d'un accouchement. De plus, dans ce dernier cas, et à la demande de l'employée, pour les six semaines qui précèdent l'accouchement.

Dispositions spécifiques (par.ex)

Contrat de travail à durée déterminée	Contrat de travail temporaire
Parties au contrat	
L'employeur contracte directement avec le salarié.	Deux contrats distincts sont établis: — le contrat de mise à disposition entre l'entrepreneur de travail temporaire et l'entreprise utilisatrice; — le contrat de mission entre l'entrepreneur de travail temporaire et le salarié
Période d'essai *Sa durée varie en fonction de celle du contrat*	
Sa durée varie en fonction de celle du contrat. La période d'essai ne peut excéder (sauf usages ou accords collectifs contraires): 1 jour par semaine, dans la limite de 2 semaines maximum lorsque la durée du contrat est inférieure ou égale à 6 mois	La durée est fixée souvent par une convention collective, mais le maximum légal est de: — 2 jours pour un contrat de 1 mois; — 3 jours pour un contrat de 2 mois; — 5 jours pour un contrat d'une durée supérieure à 2 mois

Succession et renouvellement	
Renouvellement du CDD C'est-à-dire prolonger le contrat initialement prévu avec le salarié. Ces contrats peuvent être renouvelés une fois. À condition que: — les contrats soient à terme précis; — la durée totale, renouvellement compris, ne dépasse pas la durée légale; — les conditions de renouvellement aient été prévues dans le contrat initial ou prévues dans un avenant conclu avant le terme du premier contrat	Succession des contrats de mission Ils peuvent se succéder, de plus, sur des postes différents, sans «tiers temps», à condition qu'il s'agisse d'un cas de recours
Rupture anticipé	
Un arrêt de la Cour de cassation du 16 décembre 1998 a déclaré nulle une clause de «dénonciation anticipée» contenue dans un CDD qui accordait aux deux parties, à échéances régulières et préalablement déterminées, une faculté de résiliation unilatérale; de même, un arrêt du 5 janvier 1999 a jugé que la démission ne peut être retenue comme mode de rupture anticipée du CDD. En cas de rupture anticipée, l'employeur devra verser au salarié une somme au moins égale à la rémunération qui devait être versée jusqu'au terme prévu. Mais en cas d'inaptitude pour raison de santé avec impossibilité de reclassement, le salarié n'a droit qu'à la réparation du préjudice subi (Cass. soc. 18 novembre 2003). Le salarié, auteur d'une rupture anticipée, pourra être condamné à des dommages et intérêts	Rupture du fait de l'entreprise de travail temporaire L'entreprise de travail temporaire qui rompt le contrat de travail avant le terme est tenue (sauf faute grave du salarié ou force majeure) de proposer à l'intérimaire un nouveau contrat dans les 3 jours. À défaut, le salarié a droit à une rémunération égale à celle qu'il aurait perçue au terme du contrat. Rupture du fait du salarié Il peut être amené à verser des dommages intérêts à l'entreprise de travail temporaire
Indemnité de fin de contrat (ou de précarité d'emploi) Allouée, au salarié au terme du contrat pour compenser la précarité de l'emploi; elle est égale à:	
10% de la rémunération totale brute : ce montant peut être réduit de 10 à 6% lorsque la convention collective de la branche prévoit des contrepar-	10% de la rémunération totale brute sauf conclusion immédiate d'un CDI, rupture pour faute grave de l'intérimaire ou force majeure

ties en terme d'accès à la formation Professionnelle (action de développement des compétences, bilan de compétence...) — l'indemnité n'est pas due dans certains cas: emplois à caractère saisonnier, dans lesquels il est d'usage constant de ne pas conclure de CDI (ex: spectacles...) ou contrats entrant dans la politique de l'emploi	

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 341.9

© Расулов А. В.
— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Транспортное право и административное
право» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Международный опыт финансирования транспортной инфраструктуры на примере Китайской Народной Республики

Аннотация. В КНР вся система железных дорог Китая и связанная с ней инфраструктура являются достоянием общества и находятся в государственной собственности.

Ключевые слова: транспортная инфраструктура; Министерство железнодорожного транспорта Китая; Фонд строительства железных дорог; облигации, банковские кредиты; частный капитал; инновации.

© Rasulov A. V.
— candidate of legal sciences, associate professor
of the chair «Transport law and administrative law»
of Law Institute of the Russian University of transport

International experience of financing transport infrastructure on the example of the people's Republic of China

Abstract. In China the entire system of Railways of China and its associated infrastructure are the property of the society and are in state ownership.

Keywords: transport infrastructure; the Ministry of railway transport of China; the Fund for the construction of railways; bonds, Bank loans; private capital; innovation.

В Китае проживает около 20% населения планеты, при этом всего лишь 5,5% железных дорог мира приходится на эту страну. В абсолютных цифрах протяженность железных дорог в Китае на данный момент составляет примерно 75 500 км.

Китайское правительство проводит целенаправленную политику по ликвидации дефицита железных дорог в стране и ставит это в качестве приоритетного направления своей инфраструктурной политики. Китайское правительство планирует увеличить протяженность железных дорог до 100 000 км к 2020 г. В план Двенадцатой пятилетки (2012—2017) заложена постройка 40 000 км новых железных дорог, на которую планируется привлечь финансирование в размере 2,8 трлн китайских юаней (448 млрд долл. США) [URL: http://www.businessmonitor.com/].

Анализируя механизмы финансирования железнодорожной инфраструктуры в Китае, необходимо иметь в виду, что вся система железных дорог Китая и связанная с ней инфраструктура являются достоянием общества и находятся в государственной собственности [в период с 2005 по 2010 гг. в частную собственность было передано три железные дороги, при этом две из них находятся на стадии строительства, а одна на стадии согласований. Статус данных частных дорог и иные вопросы в законодательстве на данный момент не урегулированы]. Министерство железнодорожного транспорта Китая (далее — МЖТК) осуществляет операционный и регулятивный контроль системы, а цены на транспортные услуги устанавливаются Государственным советом.

МЖТК совмещает функции как регулирующего органа, так и коммерческого предприятия, осуществляет общий надзор за строительством, эксплуатацией, доходами, затратами и прочими аспектами деятельности в сфере железнодорожного транспорта. Местные железнодорожные управления и компании подчиняются организованной по вертикали власти МЖТК при полном отсутствии самостоятельности в разработке планов развития железнодорожных операций в своем регионе или в области ценообразования.

Исторически, большая часть финансирования, предназначенного для строительства железных дорог в Китае, выделялась центральным правительством из госбюджета. В 1980-х гг. наметились изменения в системе инвестиций и финансирования китайских железных дорог за счет использования банковских кредитов и иностранного капитала, создания совместных предприятий с местными органами власти и т.п., целью которых было диверсификация источников финансирования.

В 1991 г. правительство КНР приступило к формированию Фонда строительства железных дорог (далее — ФСЖД) за счет средств, образующихся благодаря отчислениям, уплачиваемым железнодорожными компаниями-перевозчиками. Параллельно с этим развивалось законодательство о железнодорожных строительных облигациях (далее — ЖСО), выпускаемых МЖТК. В 1992 г. МЖТК осуществило дебютный выпуск ЖСО на сумму 2 млрд юаней (320 млн долл. США).

В 2000-х гг. развитие железнодорожной инфраструктуры переживало пик своего развития. В период между 2000 и 2004 гг. объем инвестиций в строительство китайских железных дорог составил порядка 270,9 млрд

юаней (43,2 млрд долл. США) [URL: http://news.huochepiao.com/2005-5/2005525145041.htm]. Преимущественно финансирование осуществлялось МЖТК (порядка 90%) за счет средств ФСЖД, государственных ассигнований, выпуска долговых инструментов, кредитов банков и пр. В рамках пакета мер по стимулированию экономики, утвержденного в 2008 г., государство выделило около 1,8 трлн юаней (288 млрд долл. США) на развитие железных дорог, которые на данный момент уже полностью израсходованы.

Со сменой министра железных дорог КНР в начале 2011 г. изменился и подход государства к финансированию железнодорожных проектов. Было решено сократить государственное финансирование данной сферы и сделать больший акцент на развитие частных и муниципальных инвестиций в железнодорожную отрасль. Ситуация также ухудшается тем, что в балансе МЖТК нет места для новых заимствований, так как объем долга МЖТК на данный момент составляет 2,09 трлн юаней (320,144 млрд долл. США), что превышает его активы более чем на 50%. Многие аналитики довольно скептически относятся к качеству этого долга в условиях непрозрачной системы управления железнодорожной системой, отсутствия частного финансирования, централизованного установления тарифов и довольно небольших доходов от проектов.

Законодательные основы для привлечения частного и муниципального капитала в развитие железнодорожной инфраструктуры были положены в озвученных в феврале 2005 г. Государственным советом «Некоторых заключениях на тему поощрения, поддержки и направления развития индивидуальной, частной и иной негосударственной экономической системы» («Заключения 2005 г.»). В соответствии с этим документом стало возможным вливать негосударственный капитал в железнодорожную отрасль через участие в акционерном капитале компаний, совместные предприятия, сотрудничество и проектное финансирование, и именно это стало основой для реформы системы инвестирования средств в строительство железных дорог.

В 2010 г. Государственный совет опубликовал «Некоторые заключения на тему поощрения и направления разумного распространения прямых инвестиций» («Заключения 2010 г.»), где определил необходимость ускорить исследования и выработку планов по реформе железнодорожной системы, необходимость создания конкуренции на рынке и поощрения диверсификации инвесторов, участия частного капитала в строительстве основных магистралей, ответвлений, а также станций и парков. Частный капитал разрешено инвестировать в проекты строительства линий транспортировки угля, выделенных пассажирских линий, междугородных железнодорожных линий и т.д. Также было указано на необходимость исследовать вопрос о создании инвестиционного фонда железнодорожной отрасли.

Несмотря на то что определенные шаги по привлечению частного ка-

питала в сферу железнодорожного строительства были осуществлены, развитие частного финансирования в данной сфере находится еще в зачаточном состоянии и требует дальнейшего усовершенствования законодательной базы и полномерного реформирования системы управления железными дорогами (подробнее о частном финансировании см. в п. 1.3).

Сейчас развитие железнодорожной инфраструктуры Китая находится на переломном этапе: при довольно амбициозных планах правительства по развитию железнодорожной инфраструктуры традиционные государственные источники финансирования становятся все менее доступны, а механизмы привлечения негосударственных инвестиций еще не до конца разработаны.

1. Долговые инструменты финансирования железнодорожной инфраструктуры

1.1. Железнодорожные строительные облигации

Законодательство о ЖСО начало формироваться в конце 1980-х гг. с появлением понятий «строительные облигации государственного значения» и «базовые строительные облигации» в административных нормативных правовых актах Китая. И как было сказано выше, в начале 1990-х гг. в административных нормативных правовых актах Китая появилось понятие «железнодорожные строительные облигации», а в 1992 г. МЖТК осуществило первый выпуск ЖСО.

Эмитентом ЖСО является МЖТК. В соответствующих нормативных правовых актах разъясняется, что ЖСО относятся к корпоративным облигациям. Соответственно, к ЖСО применяется регулирование в сфере корпоративных облигаций, в частности, следующие требования к эмитенту (МЖТК).

1. Распределяемая (чистая) прибыль, полученная в течение трех предшествовавших эмиссии лет, должна быть достаточной для выплаты годовых процентов по облигациям.

2. Совокупная сумма выпущенных и находящихся в обращении (непогашенных) облигаций должна составлять не более 40% стоимости его чистых активов (без учета акционерных прав миноритариев).

3. Если полученные от эмиссии средства будут использоваться для инвестиций в основные средства, совокупный объем эмиссии не может превышать 60% от общего объема инвестиций в такой проект; то же соотношение применимо, если полученные от эмиссии средства будут использоваться для приобретения акций. Подобные ограничения отсутствуют, если средства от выпуска облигаций будут использоваться для реструктуризации задолженности, при условии получения от банка согласия на погашение кредита такими облигациями. В том случае, если полученные от эмиссии средства планируется использовать для пополнения оборотного ка-

питала, на эти цели может быть направлено не более 20% от суммы выпущенных облигаций.

4. Просрочка выплаты основной суммы и процентов на ранее выпущенные облигации недопустима.

В соответствии с эмиссионной документацией ЖСО единственным используемым инструментом обеспечения по ЖСО является гарантия ФСЖД. ЖСО выпускаются сроком от 5 до 30 лет. Средства, полученные от выпуска ЖСО, используются для постройки железных дорог и покупки подвижного состава.

Эмиссии ЖСО, размещенные до декабря 2007 г., позволяли приобретать ЖСО гражданам Китая. Эмиссия ЖСО, состоявшаяся в декабре 2007 г., а также все последующие эмиссии ЖСО, были осуществлены через тендер, организованный в рамках системы эмиссии долговых инструментов Национального Банка Китая (далее — НБК). В тендере могут принимать участие только институциональные инвесторы, удовлетворяющие определенным требованиям [согласно письму НБК от 2010 г. участник тендера должен соответствовать следующим требованиям: а) являться финансовым учреждением, имеющим здравую систему контроля риска и относительно высокую способность принять колебания курса облигаций; б) входить в список 80 ведущих приобретателей облигаций (за исключением нот центрального банка), купивших облигации в течение последнего календарного года в рамках тендеров, организованных эмиссионным управлением НБК; в) не должен был допускать каких-либо серьезных нарушений закона или правовых нормативов в течение последних двух лет; и г) иметь соединение с сетью компании *China Government Securities Depository Trust & Clearing Co., Ltd*].

Выпуск ЖСО должен быть одобрен Комиссией по государственным реформам, а размер купона — НБК, при этом квалификация андеррайтеров подлежит проверке и одобрению Комиссией по регулированию рынка ценных бумаг Китая.

1.2. Другие виды облигаций

Помимо ЖСО, МЖТК и две ее дочерние компании с листингом в Китае могут осуществлять выпуск следующих коммерческих бумаг (далее — КБ):

1) среднесрочные ноты, срок погашения которых обычно составляет от 3 до 8 лет;

2) краткосрочные коммерческие бумаги с годичным сроком погашения;

3) сверхкраткосрочные коммерческие бумаги с 270-дневным сроком погашения;

4) частные ноты.

Для того чтобы выпустить среднесрочные ноты и краткосрочные облигации финансирования, МЖТК должно выполнить одно требование: сумма непогашенных выпущенных среднесрочных нот и краткосрочных

инструментов не должна превышать 40% стоимости чистых активов МЖТК. На выпуск сверхкраткосрочных и частных нот данные требования не распространяются.

Средства, полученные от выпуска КБ, могут быть использованы не только для финансирования железнодорожного строительства и покупки подвижного состава, но и для пополнения оборотного капитала.

Понятие «частные ноты» появилось в законодательстве Китая относительно недавно после утверждения Национальной ассоциацией институциональных инвесторов финансового рынка («НАИИФР») Директивы по регулированию эмиссии нефинансовых корпоративных инструментов заемного финансирования на межбанковском рынке облигаций. Данная Директива позволила размещать долговые инструменты напрямую институциональным инвесторам на основе заключенного соглашения [в соответствии с правовыми нормативами, принятыми в 2000 г., институциональными инвесторами Национального межбанковского рынка облигаций являются коммерческие банки (юридические лица) и их уполномоченные филиалы, небанковские финансовые организации (юридические лица) и нефинансовые организации, а также филиалы иностранных банков, которые получили разрешение НБК на ведение бизнеса «Женьминьби» (кредитно-финансовой деятельности). На данный момент НБК открыл межбанковский рынок для некоторых зарубежных банковских организаций и местных инвестиционных структур (не являющихся юридическими лицами), таких как фонды инвестиций в ценные бумаги, фонды корпораций, трастовые организации, организации, занимающиеся управлением активов управляющих компаний фондов, организации, занимающиеся управлением активов в форме ценных бумаг и т.п.].

В конце августа 2011 г. НАИИФР разрешила МЖТК выпустить частные ноты на сумму 5 млрд юаней (800 млн долл. США), что открыло для МЖТК новый канал привлечения финансирования. Имея такое разрешение, МЖТК может в течение последующих двух лет поэтапно выпускать Частные Ноты, но только при условии соблюдения обязательства об осуществлении первого размещения в течение шести месяцев после регистрации.

Все КБ являются необеспеченными и подлежат обязательной предварительной регистрации в НАИИФР. Приобретателями КБ могут быть только институциональные инвесторы.

2. Государственное финансирование железнодорожной инфраструктуры

Государственные инвестиции играют очень важную роль в осуществлении железнодорожных проектов в Китае. Предоставляемая государством помощь является безвозмездной, но ограниченной в объемах.

Обычно помощь предоставляется из бюджетных средств или посредством выпуска инфраструктурных казначейских облигаций. Такие обли-

гации выпускаются для нужд общественной инфраструктуры в целом, а не только для строительства железных дорог.

Помимо этого, государство может предоставлять поддержку в виде безвозмездной передачи участков земли под строительство железных дорог либо посредством предоставления налоговых льгот и вычетов [нам известно о налоговых льготах/вычетах, предоставляемых в отношении инвестиций в уставный капитал компании либо в покупку государственных ценных бумаг. В отношении ЖСО или КБ налоговые льготы/вычеты не установлены].

Наиболее важным источником финансирования железнодорожной инфраструктуры являются средства ФСЖД.

2.1. Фонд строительства железных дорог

ФСЖД пополняется за счет отчислений, взимаемых МЖТК с компаний грузоперевозчиков. В соответствии с проспектом выпуска МЖТК пятого транша сверхкраткосрочных коммерческих бумаг от 17 августа 2011 г., на данный момент отчисления применяются в отношении грузоперевозок, осуществляемых по официальным национальным железнодорожным путям и временным путям, облагаемым единым тарифом. Размер данных отчислений определяется из расчета 0,019 юаней за тонно-километр перевозки пестицидов, 0,028 юаней за тонно-километр перевозки фосфатной руды и 0,033 юаней за тонно-километр перевозки иных товаров. Перевозки зерна, хлопка, агрохимикатов и белого фосфора освобождены от данных отчислений.

ФСЖД учреждается на локальном уровне и только с разрешения Государственного совета. Предприятия железной дороги формируют средства ФСЖД и передают их МЖТК, после чего МЖТК передает средства Министерству финансов. Затем МЖТК может обратиться в Министерство финансов с просьбой об использовании таких средств в соответствии с планом расходов, одобренным государством.

ФСЖД является самым главным и наиболее стабильным источником финансирования железнодорожной инфраструктуры. В определенный момент довольно высокие ставки по отчислениям в ФСЖД начали отрицательно влиять на конкурентоспособность железных дорог по сравнению с водным и автодорожным транспортом. В связи с этим МЖТК планировал аннулировать ФСЖД до конца 2005 г., однако ФСЖД по-прежнему существует, и его средства используются в качестве обеспечения ЖСО.

2.2. Иные источники финансирования железнодорожной инфраструктуры

Инвестиции со стороны местных органов власти. Местные органы власти начали участвовать в строительстве железных дорог с начала 1980-х гг. в рамках в совместных с МЖТК предприятий. Совместное пред-

приятие, финансируемое МЖТК и местными органами власти, отвечает за управление активами железной дороги, а маршрутизация движения находится в ведомстве местного железнодорожного управления. К концу 2009 г. в стране действовало 145 железнодорожных компаний, организованных в форме совместных предприятий, а общая сумма инвестиций составила 3 трлн юаней (480 млрд долл. США).

Обычно МЖТК выступало в качестве мажоритарного акционера таких совместных предприятий. Однако в последние годы МЖТК начал отказываться от такого распределения в пользу местных органов власти. Например, в двух совместных предприятиях, обслуживающих скоростные железные дороги Уханп-Гуанчжоу и Гуанчжоу-Шэньчжэнь-Гонконг, МЖТК и Провинция Гуаньдун являются совместными владельцами проектной компании, имея в ней равные 50%-ные доли.

Банковские кредиты. Из всех банковских кредитов основную часть составляют кредиты местных банков. Соотношение местных кредитов и общего объема инвестиций составляет 20%. Большая часть местных кредитов была получена от Китайского банка развития и Строительного банка и представляет собой кредитование экономических программ Китайского банка развития, срок которого обычно составляет 13 лет. Только очень незначительная часть местных кредитов поступает из иных коммерческих банков. В некоторых отчетах говорится, что в соответствии с предупреждением надзорного органа государственные банки ограничили или даже отменили льготные процентные ставки при выдаче кредитов МЖТК. Это затруднит доступ МЖТК к банковскому финансированию и увеличит его стоимость.

Частный капитал. Как было указано выше, определенные основы для развития частных инвестиций в сфере железнодорожной инфраструктуры были заложены в Заключениях 2005 г. и Заключениях 2010 г. В рамках обозначенных в Заключениях 2005 г. и Заключениях 2010 задач определенные шаги по привлечению частного и муниципального капитала в развитие железных дорог в Китае уже были сделаны:

1. В 1996 г. дочерняя компания МЖТК «Железные дороги Гуангшеня» получила листинг на Гонконгской и Нью-йоркской биржах, а затем, в 2006 г. — листинг в Китае с целью привлечения средств на местном рынке. Помимо Железных дорог Гуангшеня, листинг в Китае также получили две железнодорожные дочерние компании МЖТК, а именно: «Железные дороги Дэйкина» и «Тайлонг Контейнер Лоджистикс».

2. В Провинции Гуаньдун уже с начала 2000-х гг. привлекается частный капитал в железные дороги по модели государственно-частного партнерства. Однако в Китае пока еще не существует подробных правил регулирования такой модели, но в настоящее время соответствующие государственные органы формируют группу экспертов, призванных более глубоко изучить данный предмет.

3. В период с 2005 по 2010 гг. три железные дороги стали частными. Из

них две находятся в стадии строительства, а третья — на стадии предварительного согласования. В отсутствие подробного законодательного регулирования, пока еще не ясно, каким образом частные железнодорожные пути будут соединяться с национальной сетью, как они будут устанавливать тарифы, и каким образом их доходы будут регулироваться МЖТК. Согласно соответствующим тендерным документам, одна из таких частых железных дорог применила концессионную модель «Строительство-передача» (*Build-Transfer, BT*), однако подробности этого соглашения неизвестны.

4. Имеются сведения о том, что одна из региональных железных дорог использовала концессионную модель «Строительство-эксплуатация-передача» (*Build-operate-transfer, BOT*), но подробности неизвестны.

5. Концессионная модель, основанная на схеме «Передача-эксплуатация-передача» (*Transfer-operate-mransfer, TOT*), также используется в Китае. Отмечается, что частным компаниям были переданы 10 товарных поездов путем концессии, предоставленной на определенный период. Согласно комментариям некоторых специалистов и практиков, вследствие огромного размера суммы требуемых в строительство железных дорог инвестиций, модель TOT может оказаться лучше BOT и BT с точки зрения привлечения частного капитала в железнодорожную инфраструктуру.

6. В июле 2010 г. с одобрения правительства провинции Чжэцзян в ней был учрежден Фонд инвестиций в железнодорожную отрасль. Фонд имеет двух спонсоров: группа «Провинция Чжэцзян Железнодорожная инвестиционная группа Лимитед» и компания «Банк Китая Инвестиционная группа». На первом этапе фонд привлечет 5 млрд юаней (800 млн долл. США), а глобальные инвесторы могут подписаться на паи фонда.

3. Строительство высокоскоростной железной дороги Пекин-Шанхай

В 1990 г. МЖТК выступило с инициативой построить линию высокоскоростной железной дороги, проходящую параллельно старой железной дороге Пекин-Шанхай. Одна четверть всего населения Китая, живущая вдоль существующей линии железной дороги, обеспечивала гигантский пассажиропоток, с которым линия не справлялась. Подготовительный этап строительства дороги пришелся на Девятую Пятилетку (1996—2000 гг.) и затянулся до 2006 г., так как возникли значительные разногласия относительно использования стандартной технологии колесных поездов, а не технологии поездов на магнитном подвесе.

Строительство дороги началось 18 апреля 2008 г. и завершилось 15 ноября 2010 г. Регулярные пассажирские перевозки по линии Пекин-Шанхай были начаты 30 июня 2011 г. Линия Пекин-Шанхай имеет общую протяженность 1318 км. Средняя скорость поездов на линии составляет 300 км/ч и 250 км/ч, и общее время в пути на быстром поезде составляет 4 ча-

са 48 минут [во многих аспектах данная железная дорога является особенным проектом: это самая протяженная высокоскоростная железная дорога в мире, поезда — самые быстрые регулярные поезда в мире, при прокладке линии был построен самый длинный мост в мире (Даньянь-Куньшань, 164 км)]. Более 90 поездов курсирует по маршруту Пекин-Шанхай ежедневно с 7 утра и до 18 вечера. По расчетам, ежедневно поезда этой линии должны перевозить около 220 000 пассажиров.

Общая стоимость проекта составила примерно 32 млрд долл. США, что явилось самым дорогим инфраструктурным проектом Китая. Предполагалось, что половина стоимости проекта будет привлечена за счет акционерного капитала, а вторая половина — за счет заемного.

Управление железной дорогой осуществляет компания Пекин-Шанхайская высокоскоростная железная дорога Ко. Акционерами Компании являются:

1) Китайская железнодорожная инвестиционная корпорация (представляющая МЖТК) — владеет пакетом в 78,9% акций;

2) Национальный совет Фонда социального обеспечения и управляющая активами компания Пинь Ан (одна из трех самых крупных китайских страховых компаний) — являются основными инвесторами проекта;

3) инфраструктурные инвестиционные компании местных органов власти Пекина, Шанхая и муниципалитетов Тианджиин, а также провинций Хебей, Шандонг, Анхуи и Джиангсу.

Уставной капитал Компании равен примерно 16,4 млрд долл. США, что составляет только половину всего объема необходимых инвестиций. Комиссия по государственным реформам одобрила привлечение оставшегося финансирования за счет банковских кредитов и выпуска облигаций. В 2010 г. также рассматривался вопрос первичного публичного размещения (IPO) Компании, в рамках которого планировалось привлечь порядка 7,3 млрд долл. США.

Государственные корпорации Китайская железнодорожная строительная корпорация и Китайская железнодорожная группа Лтд. выиграли тендер на заключение государственных контрактов общей стоимостью 12 млрд долл. США. Остальные крупные контракты также были распределены между государственными компаниями.

Подвижной состав высокоскоростной линии Пекин-Шанхай составляют поезда китайского производства CRH-380A. Данные поезда были разработаны в конструкторских бюро Китая в рамках программы по развитию высокосортного транспорта, на основе приобретенных у иностранных компаний технологий. Поезда серии CRH-380A выпускаются Китайской южной корпорацией локомотивов и подвижного состава. Известно, что Всемирный Банк предоставил кредит в размере 800 млн долл. США для финансирования приобретения подвижного состава и инфраструктуры железнодорожной линии.

После запуска железнодорожной линии Пекин-Шанхай в прессе воз-

никло немало критики проекта. Во-первых, проект заканчивали в большой спешке, что могло повлиять на безопасность дороги (особенно в свете катастрофы на высокоскоростной железной дороге близ г. Вэньчжоу, где погибло около 40 человек). Во-вторых, высокая стоимость билетов приводит к тому, что не обеспечивается необходимый для поддержания рентабельности железной дороги пассажиропоток. В связи с этим возникают опасения, что Компания не сможет расплатиться по привлеченным кредитам и продолжить обслуживание железной дороги в будущем.

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА РОССИИ

УДК 656.2

© Петров Ю. И.
— кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры «Таможенное право
и организация таможенного дела»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)
petrov52@ro.ru

Зарождение железнодорожного дела в России в правление Николая I

Аннотация. В статье рассматриваются первые шаги в железнодорожном деле в России. Приведены положения из записки австрийского дворянина Франца Антона фон Герстнера, пробудившей интерес к железным дорогам в обществе и правительственных кругах России. Показаны этапы рассмотрения записки в правительственных кругах и принятие решения в пользу железнодорожного строительства.

Ключевые слова: история; железная дорога; концессия; транспорт; строительство железных дорог; записка Герстнера; Николай I.

© Petrov Yu.
— candidate of historical sciences,
associate professor, professor of «Customs law
and customs affairs» of the Law Institute
of Russian University of transport

The emergence of the railways in Russia in the reign of Nicholas I

Abstract. The article discusses the first steps in the railway business in Russia. Provisions from the note of the Austrian nobleman Franz Anton von Gerstner which has awakened interest to Railways in society and government circles of Russia are resulted. The stages of consideration of the note in government circles and decision-making in favor of railway construction are shown.

Keywords: history; railways; concessions; transportation; construction of railways; note Gerstner; Nicholas I.

15 апреля 1836 г. было объявлено Положение об учреждении общества акционеров для сооружения железной дороги от Санкт-Петербурга до Царского Села с ответвлением до Павловска. Этот акт положил начало железнодорожного дела в России. Он стал важным шагом в железнодорожной политике российского правительства. Однако вопрос о степени пригодности железных дорог для России оставался открытым до тех пор, пока 1 февраля 1842 г. Николай I не объявил о признании общегосударственного значения рельсовых сообщений и о начале строительства на средства казны Санкт-Петербурго-Московской железной дороги [1; с. 2].

А все началось с того, что в начале 1835 г. австрийский дворянин Франц Антон фон Герстнер, профессор Венского политехнического института, находясь в России, подал Николаю I записку о пользе и возможности построения железных дорог в России. Герстнер был известен за границей не только как профессор математических наук, но и как концессионер первой железной дороги на европейском материке между Матгаузеном и Будвейсом в Австрии. Однако в Россию он был приглашен К. В. Чевкиным [Чевкин Константин Владимирович, генерал от инфантерии и генерал-адъютант русской императорской армии. На гражданской службе — сенатор, главноуправляющий путями сообщения и публичными зданиями (1855—1862), председатель комитета по делам Царства Польского (1872—1874)], в то время начальником штаба корпуса горных инженеров, для ознакомления с деятельностью металлургических заводов на Урале. Пораженный естественными богатствами края, Герстнер совершил затем большое путешествие по России, результатом которого и стала записка, направленная императору Николаю I [1; с. 1—2].

В записке Герстнер выражал убеждение, что Россия, так обильно богатая природными ресурсами, может использовать свои производительные силы не иначе как при помощи обширной сети рельсовых путей. Он предлагал вначале построить две железные дороги недалеко от Петербурга. Одну дорогу провести в Царское Село, а другую — в Петергоф. На этих двух небольших по протяженности линиях Герстнер хотел познакомить русское общество с невиданной до этого новинкой. Но главная цель, которую поставил перед собой Герстнер, заключалась в том, чтобы в дальнейшем приобрести права на постройку длинного рельсового пути от Петербурга до Нижнего Новгорода, за которым должно было последовать строительство и других железнодорожных линий [2; с. 287].

К проекту Герстнера правительство отнеслось настороженно [3; с. 102—118]. Для России в это время была еще большой новостью даже коножелезная дорога. Лишь на Урале в Колыванском округе был один рельсовый подъездной путь с конной тягой протяженностью в 1 версту [верста — русская единица измерения расстояния, соответствующая 1066,8 м] 336 сажень [сажень — старорусская единица измерения расстояния, соответствующая 2,16 м].

В январе 1835 г. по указанию императора проект был рассмотрен комиссией, образованной при Главном управлении путями сообщения под председательством директора института инженеров путей сообщения генерал-лейтенантом Потье. Комиссия признала нецелесообразным представить Герстнеру «20-летней привилегии на устройство железных дорог в России», но сочла «что климатические условия России едва ли могут служить препятствием к устройству у нас рельсовых путей, ровная же большею частью поверхность даже благоприятствует таким сооружениям» [1; с. 4]. Дальнейшее рассмотрение предложений Герстнера происходило 28 февраля 1835 г. на заседании специально учрежденного Комитета «об устройстве железных дорог в России» под председательством самого императора Николая I. В состав комиссии входили: председатель Государственного совета Новосильцов и министры: военный граф Чернышев, внутренних дел граф Блудов, финансов граф Канкрин, а также главноуправляющий путями сообщений и публичными зданиями граф Толь и генерал-адъютанты: князь Волконский и граф Бенкендорф. Комитет признал сооружение железных дорог в пределах России мерой полезной и вполне реалистичной, однако выразил сомнения в финансовых возможностях авторов проекта. Для разрешения этого вопроса был образован особый Комитет в составе графа Толя, графа Бенкендорфа и статс-секретаря Сперанского. На одном из первых заседаний этого комитета рассматривалось уже новое прошение Герстнера: о предоставлении ему в виде опыта постройки железной дороги от Санкт-Петербурга до Царского Села [1; с. 5].

В конечном счете, Герстнер получил такое разрешение. Николай I даровал ему исключительное право на создание компании акционеров для постройки линии до Царского Села и далее Павловска. В январе 1836 г., Герстнер обратился к российскому обществу с приглашением вступить в его компанию. Но чтобы не быть голословным в своих обещаниях прибыльности затеваемого дела, Герстнер подготовил и опубликовал брошюру [4], в которой на конкретных расчетах продемонстрировал будущим акционерам выгодность нового предприятия, а также привел примеры из зарубежной практики, наиболее ярко характеризующие данный вид транспортных линий. Герстнер сообщал, что скорость движения 45 верст в час, достигнутая в Англии на дороге Ливерпуль—Манчестер один раз, и то на спор, считалась недосягаемым идеалом [4; с. 10]. В записке с восторгом говорилось о первых успехах железных дорог, например, перевозке 163 тыс. человек за три месяца на первой бельгийской железной дороге из Брюсселя в Мюнхен [4; с. 14]. Приводя примеры из заграничного опыта, автор вместе с тем не давал больших обещаний, связанных с будущей российской дорогой. Он не рассчитывал также перевозить пассажиров только на паровых машинах, а предполагал по примеру некоторых заграничных дорог пользоваться кроме того услугами дилижансов [2: с. 287]. Оплату на них за проезд Герстнер предполагал установить по аналогии с западноевропейскими предприятиями, исходя из стоимости проезда по шоссейным

дорогам. В Англии и Франции компании, построившие железные дороги, требовали за провоз по ним обычно половину стоимости по шоссе. Герстнер предложил установить плату за место в дилижансе до Царского Села в размере 1 руб.80 коп., за место «в карете первого рода, отлично устроенной со всеми удобствами» 2 руб. 50 коп., и наконец, за место в простом открытом дилижансе для простого народа — 80 коп. Кроме того, вводилась такса с пассажиров, проезжающих в собственных экипажах, по 80 коп. с человека сверх платы с экипажей по весу [4; с. 32].

Особый интерес вызывали финансовые расчеты автора, как свидетельства тех приемов, которыми пользовались в то время при оценке выгодности железнодорожных предприятий. А. И. Чупрова отмечал, что проект Герстнера был составлен несравненно тщательнее, нежели большинство последующих аналогичных предложений, поэтому в некоторых отношениях он мог послужить образцом даже в конце XIX столетия [2; с. 289].

Первым рассматривался вопрос определения валового дохода. Герстнер разделял господствовавший в то время взгляд, что строительство железных дорог выгодно только в местах, где возможны многочисленные перевозки пассажиров. Отсюда и его стремление определить вероятное количество пассажиров будущих линий, опираясь на имевшиеся сведения о перевозках по шоссейным дорогам, соединявшим Петербург с окрестностями. Оказалось, что по территории между Петербургом, Царским Селом и Павловском передвигается в год свыше 70 000 экипажей, перевозя порядка 178 000 человек. Но автор не ограничился этими данными и привел целый ряд цифр из практики эксплуатации заграничных дорог в доказательство того положения, что постройка рельсовых путей значительно увеличивает существовавший поток передвиженцев. На основании имевшихся данных автор счел вправе вывести такое общее заключение, что ежегодное число пассажиров на каждой железной дороге равняется народонаселению, расположенному вдоль всей линии, или что каждый житель один раз в год проезжает в оба конца. Население Петербурга, Царского Села и Павловска в период разработки проекта составляло 460 000 чел. Если исключить из этого числа 160 000 крестьян и солдат, то автор считал вправе ожидать по крайней мере 300 000 пассажиров. При средней оплате за проезд 1 руб. 48 коп. доход от пассажиров должен был составить 890 000 руб. Перевозке товаров Герстнер не придавал никакого значения, но по аналогии с существовавшим тогда гужевым движением, он все-таки рассчитывал получить около 80 000 руб. дохода и от перевозки грузов. Герстнер предполагал, кроме того, завести в Павловске изящную гостиницу, от сдачи которой на откуп ожидал годовой дохода в 30 000 руб. [4; с. 42].

Подсчитывая эксплуатационные расходы Герстнер также опирался на заграничный опыт. Расходы на таких дорогах как Ливерпульско-Манчестерская, Лионская и Будвейсская показывали, что затраты связанные с перевозками по любой железной дороге можно ожидать в размере

40% валового сбора, при этом ежегодный расход на содержание дороги не должен превышать 1,5% затраченного капитала, а все расходы на управление и мелкие издержки не превышают 6% валового сбора. Обобщая данные выше названных дорог, Герстнер подвел к выводу, что чистая прибыль акционеров от перевозки пассажиров по новой дороге составит 53% общего сбора, и 35% от перевозки товаров. Таким образом, приведенные в брошюре расчеты показали, что намечаемое предприятие должно приносить чистой прибыли 521 446 руб. в год [4; с. 56].

Призыв опытного строителя, уже успевшего приобрести себе громкую известность, разбудил в российском обществе интерес к новому делу. В скором времени Герстнер в компании с графом Алексеем Бобринским, негоциантами [негоциант — коммерсант, предприниматель] Бенедиктом Крамером и Иваном Плитом обратились к правительству с официальной просьбой о разрешении учредить им общество для строительства железной дороги в Царское Село и Павловск и о предоставлении на это предприятие десятилетней привилегии [ПСЗ-2. Т. XI. 1836. № 9009. С. 225].

21 марта 1836 г. Николаем I было утверждено Положение об учреждении Общества акционеров для сооружения железной дороги от Санкт-Петербурга до Царского села с продолжением до Павловска. Положения, которые легли в основу первой концессии, во многом отличались от последующих. Главным явился ее бессрочный характер, построенная компанией дорога передавалась ей в собственность на неограниченное время, а в течении ближайших 10 лет на этом пространстве не могла быть построена еще одна линия иным предприятием [ПСЗ-2. Т. XI. 1836. № 9009. С. 226]. Это единственный пример подобного рода концессии, все последующие выдавались с определением срока в который акционерный капитал должен быть погашен, и дорога со всеми ее принадлежностями должна была поступить в собственность государства. Но как замечает А. А. Головачов, сроки эти были очень продолжительны и простирались «почти на вековой период времени, т.е. 80—85 лет, и таким образом мало чем отличались от полной собственности [5; с. 10].

Другой важной особенностью стало предоставление компании неограниченного права устанавливать плату за проезд и провоз багажа. Такой подход к тарифному вопросу мотивировался тем, что провоз по существующим шоссейным дорогам оставался по-прежнему свободным, вследствие чего не могло произойти чрезмерного повышения провозной платы на железной дороге [2; с. 290—291].

Далее компания обязывалась приобретать железо на русских заводах, которые должны были поставлять его по цене не дороже иностранного на 15%, в противном случае компании разрешалось беспошлинно ввозить железо из-за рубежа, но при условии, что оно будет использоваться только по назначению, т.е. для железной дороги[1].

[1] Там же. С. 228.

В случае ликвидации по каким-либо причинам уже построенной железной дороги компания обязана была выписанное иностранное железо обратно перевезти за границу. Компании разрешался беспошлинный ввоз «паровых экипажей, вагонов и прочих машин, нужных для дороги» [ПСЗ-2. Т. XI. 1836. № 9009. С. 228].

При предоставлении первой концессии был особый подход в вопросе отчуждения земель под строящуюся железную дорогу. Компания получила права и преимущества, которые обычно предоставлялись при выполнении казенных работ по заданию правительства. Казенные земли, а также земли, находившиеся во владении казенных крестьян, были переданы ей бесплатно, причем в последнем случае правительство брало на себя обязанность отвести крестьянам другие земли и возместить понесенные ими в этом случае убытки. Отчуждение земель частных лиц при отсутствии добровольного согласия с их стороны осуществлялось в принудительном порядке по ценам, установленным законодательством. А чтобы не задерживать проведение работ на этих территориях, компания получила право приступать к ним, не дожидаясь окончания оценки того или иного земельного участка, внеся лишь в соответствующий государственный орган денежную сумму за него, по цене, уплачиваемой за подобные участки в этой местности. После завершения оценки данного участка, компания обязана была доплатить разницу, если таковая возникла [ПСЗ-2. Т. XI. 1836. № 9009. С. 227].

Капитал компании был определен в 3 000 000 руб., но в случае недостатка этих средств, для полного завершения работ, компании предоставили право выпустить новые акции на сумму до 500 000 руб. [ПСЗ-2. Т. XI. 1836. № 9009. С. 227]. Этим правом она в дальнейшем неоднократно воспользуется.

Однако ожидания и расчеты, которые имели место при организации первого общества, оправдались не в полной мере. Прежде всего постройка дороги значительно затянулась. Герстнер заявил, что «дорога от Фонтанки до Царского Села должна быть и будет открыта 1 октября 1836 г., если не встречу помешательств», и красноречиво расписывал в проспекте, что «в течение трех месяцев с 1 октября по 31 декабря 1836 г., вероятно всяк хотя однажды съездит туда (в Царское Село — Ю. П.) подышать свежим, здоровым воздухом, позавтракать, разделить с другими удовольствие, или скромным зрителем делать наблюдения на счет необыкновенной деятельности нашего века» [4; с. 64].

Но этим планам не суждено было осуществиться. Несмотря на незначительную длину дороги в 25 верст она строилась в течение двух лет и была открыта для движения только 4 апреля 1838 г. Дорога обошлась в 42 000 руб. за версту и первоначального капитала оказалось недостаточно, кампания вынуждена была еще в 1837 г. прибегнуть к займу у правительства. В год же открытия дороги, т.е. в 1838 г. стоимость ее дошла уже до 1 437 619 руб., и затраты на версту составили 57 504 руб. [5; с. 11]. Вместе с

тем А. И. Чупров считал, что это было совсем не дорого для первого опыта железнодорожного строительства, особенно учитывая близость столицы и неизбежную отсюда дороговизну отчуждения земельных участков под постройку [2; с. 292].

Но приведенными выше затратами не исчерпывалась вся стоимость Царскосельской железной дороги. Долгое время ее доходы не позволяли удовлетворять потребности эксплуатации, и правление вынуждено было прибегать к новым займам у правительства. Так было в начале 1839 г., а затем и в 1859 г., когда последовали заимствования, которые в совокупности с займами на окончание строительства дороги в 1837 г. дошли до 625 000 руб. [5; с. 11].

Финансовые результаты также оправдались только отчасти: дорога с первого же года эксплуатации стала давать чистый доход, но не в таком размере, как обещал Герстнер. Вместо ожидавшихся 521 446 руб. в первый год было получено только 316 974 р., а в 1839 г. — 289 037 руб., и только на десятом году доход достиг предполагавшейся цифры в 381 500 руб. и в дальнейшем никогда не опускался ниже и не поднимался выше 581 000 руб. Но как бы то ни было, такой доход составлял от 8 до 10% на затраченный капитал, что, по тогдашним неизбалованным вкусам, считалось очень хорошим дивидендом. Такое финансовое положение стало результатом сравнительно невысоких издержек, которые, несмотря на исключительно пассажирский характер дороги, сохранялись в весьма умеренных пределах в 5—6 тыс. руб. на версту и составляли от 45 до 65% валового дохода. В одном отношении предположения Герстнера сразу и вполне оправдались на деле: дорога как в первое, так и в последующее время была исключительно пассажирскою. С первых же лет число пассажиров достигло ожидавшейся цифры в 300 тыс. чел., а затем стало быстро расти и уже к началу 1860-х гг. дошло до 900 000 чел. В 1883 г. количество перевезенных пассажиров составляло 1 143 000 человек [2; с. 291—292].

То положительное, что принесла Царскосельская дорога, имело определяющее значение для дальнейшего развития железнодорожной сети в России. Общество и правительственные круги приобрели веру в реалистичность железнодорожных проектов. Дорога показала преимущества нового способа перевозки пассажиров и грузов, а также его финансовые выгоды. В начале 1840-х гг. появилось множество планов железнодорожных сооружений, а в 1843 г. на средства правительства началось строительство первой крупной дороги в России от Петербурга до Москвы. Задуманное австрийским дворянином Францом Герстнером еще в 1830-е гг. строительство разветвленной железнодорожной сети в России начало осуществляться.

Литература

1. Кислинский, Н. А. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета Министров. — Т. 1. — СПб., 1902.

2. Чупров, А. И. Первая железная дорога в России // Избранные работы по экономике. — М., 2017.

3. Петров, Ю. И. Правительственная политика в области железнодорожного строительства в России в пореформенный период // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 4.

4. Герстнер, Ф. А. О выгодах построения железной дороги из Санкт-Петербурга в Царское Село и Павловск, высочайше привилегированною его императорским величеством компанией. — СПб., 1836.

5. Головачев, А. А. История железнодорожного дела в России. — СПб., 1881.

Literature

1. Kislinsky, N. A. Our railway policy on the documents of the archive of the Committee of Ministers. — Vol. 1. — SPb., 1902.

2. Chuprov, A. I. The first railway in Russia // Selected works on Economics. — M., 2017.

3. Petrov, Yu. I. Government policy in the field of railway construction in Russia in the post-reform period // Transport law and safety. — 2016. — № 4.

4. Gerstner, F. A. On the benefits of building a railway from St. Petersburg to Tsarskoye Selo and Pavlovsk, highly privileged by his Imperial Majesty the company. — SPb., 1836.

5. Golovachev, A. A. History of the Railways in Russia. — SPb., 1881.

МАТЕРИАЛЫ НАУЧНЫХ КОНФЕРЕНЦИЙ

Актуальные проблемы систематизации и кодификации транспортного законодательства Российской Федерации (Москва, Юридический институт МИИТ, 22 ноября 2017 г.)

УДК 347.463

© Землин А. И.
— доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Транспортное право
и административное право» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ),
заслуженный деятель науки Российской Федерации

К вопросу о правовых и организационных проблемах кодификации транспортного законодательства Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена анализу проблемных вопросов, связанных с кодификацией транспортного законодательства, опыта систематизации и кодификации транспортного законодательства в иностранных государствах, исследованию теоретических оснований и практической значимости кодификации транспортного законодательства РФ.

Ключевые слова: транспорт; комплексная отрасль права; транспортный кодекс; транспортное законодательство; систематизация транспортного законодательства.

© Zemlin A.
— doctor of legal sciences, professor,
head of chair «Transport law and administrative law»
Law Institute of the Russian University of transport,
honored science worker of the Russian Federation

To the question of legal and organizational problems of codification of transport legislation of the Russian Federation

Abstract. The article analyzes the problematic issues related to the codifica-

tion of transport legislation, the experience of systematization and codification of transport legislation in foreign countries, the study of the theoretical foundations and practical significance of the codification of transport legislation of the Russian Federation.

Keywords: transport; complex branch of law; transport code; transport legislation; systematization of transport legislation.

Рассматривая вопрос о кодификации транспортного законодательства Российской Федерации, по нашему мнению, с необходимостью следует исходить из следующих посылок, определяющих роль транспорта, значение транспортного законодательства и обеспечения его системности и эффективности для развития современного российского права, общества и государства.

Во-первых, транспортную деятельность следует рассматривать как одну из форм социальной активности, содержанием которой является физическое перемещение каких-либо объектов. По сути, деятельность транспорта заключается в перевозках грузов, пассажиров, багажа и почты.

Далее, транспорт — одна из важнейших отраслей экономики, поскольку процесс товарного обмена в современном обществе в целом немыслим без транспорта, а применительно к России ее уникальная географическая протяженность обусловливает особую, исключительную роль транспортной системы.

Транспорт также является отраслью народного хозяйства, предназначенной, в отличие от промышленности и сельского хозяйства, не для создания материальных объектов, а для обеспечения их перемещения в пространстве, установления и обеспечения связи хозяйствующих субъектов.

И, наконец, транспорт — важнейшая составляющая системы обеспечения национальной безопасности и непременное условие соблюдения геополитических интересов России.

Отмечается, что «в Российской Федерации, как и в других развитых странах, транспорт является одной из крупнейших базовых отраслей хозяйства, важнейшей составной частью производственной и социальной инфраструктуры. Транспортные коммуникации объединяют все районы страны, что является необходимым условием ее территориальной целостности, единства ее экономического пространства. Они связывают страну с мировым сообществом, являясь материальной основой обеспечения внешнеэкономических связей России и ее интеграции в глобальную экономическую систему» [см.: Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года: утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р].

В условиях рыночной экономики отношения, возникающие в процессе функционирования транспортной системы, приобретают особое значение. Поскольку продукция транспорта как отрасли материального производ-

ства — это деятельность по территориальному перемещению грузов или людей, постольку транспорт является связующим звеном экономики страны, охватывающим все виды общественного производства, распределения и обмена. Транспортные отношения находятся в тесной связи с другими социально-экономическими отношениями, что во многом определяет их природу и значение.

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

Анализ показывает, что в транспортном законодательстве накоплена впечатляющая «критическая» масса нормативного материала. К числу законодательных актов, непосредственно регулирующих транспортные отношения, относятся, в частности, Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ; Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ; Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ; Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»; Федеральный закон от 8 ноября 2011 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», иные многочисленные нормативные правовые акты, регулирующие транспортные отношения.

Многообразие нормативных правовых актов, в том числе кодексов и уставов, входящих в систему транспортного законодательства, предопределено в том числе значительным числом «обслуживаемых» видов транспорта, которые принято различать в зависимости от типа транспортных средств, используемых для перевозки, в числе которых выделяются: воздушный, внутренний водный, морской, автомобильный, железнодорожный, трубопроводный.

При этом различные виды транспорта предполагают различную технологию перевозки и способы обеспечения безопасности. Именно по этой причине основная масса правовых норм, регулирующих транспортную деятельность, сосредоточена в транспортных уставах и кодексах, каждый из которых обеспечивает правовое регулирование отношений в зависимости от специфики соответствующего вида транспорта. Например, формой договора железнодорожной грузовой перевозки является железнодорожная накладная, морской — коносамент или чартер, автомобильной — транспортная накладная, воздушной — авианакладная. На различных видах транспорта также различным образом именуются и определяются виды сообщений. Это только верхняя часть «айсберга проблем» систематизации норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе функционирования различных видов транспорта. Изложенное предполагает существенные затруднения не только вполне ожидаемого формально-

догматического, но и гносеологического, онтологического, праксиологического и даже лингво-семиотического характера при осуществлении правового исследования транспортных отношений.

Помимо того, следует иметь в виду и то обстоятельство, что транспортное право сочетает в себе властно-организационные отношения, регулируемые административным правом, и имущественные отношения, регулируемые гражданским правом.

Вполне естественно, что наряду с перечисленными выше транспортными уставами и кодексами соответствующие отношения в области транспорта регулируются множеством правовых актов различной юридической силы.

В системе транспортного законодательства значимую роль играет такой кодифицированный акт, как Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ). Глава 40 ГК РФ содержит основные, принципиальные положения, регламентирующие договор перевозки, подлежащие применению ко всем видам перевозки, конкретизируемые в иных нормативных правовых актах. При этом ГК РФ, естественно, регулирует исключительно частноправовые отношения.

Соответственно, общая цель объединения в едином комплексе транспортного права норм различных отраслей права — гражданского, административного, трудового, земельного и т.д. — состоит в регулировании деятельности различных видов транспорта как единой транспортной системы страны.

Указанные аспекты правового регулирования транспортных отношений имеют принципиальный характер и подлежат обязательному учету при постановке вопроса о систематизации транспортного законодательства и выборе формы таковой систематизации.

Общеизвестно, что системность законодательства во многом обеспечивается путем издания кодифицированных актов в различных сферах. При этом надлежит учитывать отсутствие жесткой прямой зависимости между местом и уровнем институализации правового образования и наличием кодифицированного акта. Очевидно, что каждая самостоятельная отрасль права стремится иметь свой кодифицированный акт (основы, кодекс, устав, положение). Однако не всегда наличие кодифицированного акта является свидетельством самостоятельности соответствующей отрасли права. В связи с этим следует предвидеть возражения против создания единого транспортного кодекса Российской Федерации тех ученых, которые считают возможным кодифицировать исключительно законодательство, соответствующее самостоятельным отраслям права. Предуведомляя подобного рода возражения, следует отметить, что кодификация законодательства свидетельствует лишь о потребности особого урегулирования какой-либо сферы жизнедеятельности (как правило, экономической деятельности) в силу ее практической значимости и наличия массива нуждающихся в упорядочивании, систематизации нормативных правовых актов,

но никоим образом не влечет за собой автоматического признания самостоятельности соответствующей отрасли права. Так, кодификация бюджетного законодательства, налогового законодательства, градостроительного законодательства и т.п. не является основанием признания их самостоятельными отраслями. Разумеется, транспортное право не может быть признано самостоятельной отраслью права, но вовсе не потому, что оно является составной частью права предпринимательского, которое определяется В. С. Белых как «гиперкомплексная отрасль права, состоящая из отдельных структурных образований, таких как банковское, биржевое право и др.», к числу которых поименованный автор относит и транспортное право [1, 2]. Позиция автора данной статьи о возможности, критериях и основаниях признания правовых образований комплексными и самостоятельными отраслями права, выводом из которой является обоснование статуса транспортного права как комплексной отрасли права, но не внутри, а наряду и наравне с предпринимательским правом, подробно изложена в ряде опубликованных ранее работ [3—5], что позволяет избежать дискуссии по этому поводу.

В условиях признанной значимости системного правового урегулирования разнородных отношений, возникающих в процессе и по поводу функционирования транспортной системы, транспортный кодекс РФ мог бы способствовать объединению и упорядочению множества нормативных актов, действующих в этой сфере, объединив их на основании одного, но существенного критерия — предмета регулирования, приведя их совокупность в некую систему.

В юридической литературе традиционно различают две формы систематизации: кодификацию и инкорпорацию [6—8]. Инкорпорация является одной из форм систематизации, предполагающей упорядочивание нормативных актов посредством их объединения по определенной системе в единых сборниках или иных изданиях без изменения содержания актов. Типичным примером инкорпорации является свод законов.

При кодификации происходит замена многочисленных нормативных правовых актов одним сводным, внутренне согласованным актом, охватывающим с максимально возможной полнотой соответствующую сферу общественных отношений. Результатом кодификации может являться кодекс, основы законодательства, устав, положение и др.

Попытки кодификации транспортного законодательства предпринимались еще в СССР [9], но оказались не вполне результативными. В итоге, в настоящее время, как и в период советской истории, в сфере транспортных отношений действует несколько самостоятельных законов, каждый из которых регулирует деятельность одного из пяти основных видов транспорта. Одновременно в ГК РФ перевозкам пассажиров и грузов посвящена гл. 40, включающая 17 статей. Основные положения гл. 40 ГК РФ фактически не имеют прямой силы и содержат отсылку к положениям транспортных уставов и кодексов.

Значимость урегулирования транспортных отношений, осознание несовершенства существующего транспортного законодательства, представленного не имеющей внутреннего системного единства механистически упорядоченной совокупностью нормативных правовых актов, не могло не повлечь за собой стремления объединить и систематизировать правовые нормы действующих федеральных законов в сфере транспорта.

Наиболее известной и заслуживающей внимания попыткой кодификации транспортного законодательства стало выполнение по заданию Минтранса России научно-исследовательской работы «Исследование направлений фундаментального развития транспортных кодексов и уставов Российской Федерации, разработка принципов и предложений по совершенствованию указанных нормативных актов путем подготовки единого Транспортного кодекса Российской Федерации». Разработка НИР была осуществлена группой преподавателей кафедры предпринимательского права УрГЮА под научным руководством В. С. Белых.

Как следует из немногочисленных представленных научной общественности материалов, основным выводом, полученным в результате проведенной работы, стало обоснованное умозаключение коллектива авторов о том, что «работа по кодификации транспортного законодательства своим масштабам сродни с разработкой проекта предпринимательского (хозяйственного) кодекса. Она не под силу одному или нескольким разрозненным научным коллективам. Научные исследования по разработке проекта транспортного кодекса России должны получить государственный статус в форме указа Президента РФ либо постановления Правительства РФ» [elibrary.ru›Права и социологии›?id=15239024].

В. С. Белых, под руководством которого выполнялось указанное исследование, по сути подвел итоги работы над проектом, изложив его результаты следующим образом: «Считаем, что принятие единого Транспортного кодекса РФ — это в целом *утопическая* идея (*курсив* — В. С. Белых). Нельзя объединить в единое целое “кодексовые” положения о различных видах транспорта (даже умозрительно выглядят нереалистично попытки объединить нормы о железнодорожной перевозке грузов с морской и воздушной). В связи с этим предлагаем для обсуждения следующие варианты — модели правового регулирования транспортных отношений: 1) принятие общего закона о транспорте; 2) консолидация отдельных законов, регулирующих близкие сферы транспортной деятельности (наземный транспорт, морской и речной транспорт, воздушный и космический); 3) разработка законов, направленных на регулирование отдельных аспектов транспортной деятельности» [2; с. 14].

В июне 2009 г. юридическая фирма «Вегас-Лекс» распространила пресс-релиз, в котором сообщила о том, что выиграла конкурс Минтранса России на разработку предложений по созданию транспортного кодекса РФ — единого документа, который, по замыслу авторов, должен соединить и упорядочить массу разрозненных нормативных правовых актов в области

транспорта. По этому поводу председатель Совета партнеров Адвокатского бюро «Вегас-Лекс» А. С. Еганян, отметив своевременность постановки вопроса руководством Минтранса России, указал на имеющийся значительный нормотворческий опыт «Вегас-Лекс», включающий «разработку предложений по гармонизации законодательства в сфере транспорта, инфраструктурных облигаций, антимонопольной политики; разработку правовых основ реформирования системы управления внутренними водными путями, концепций и основных положений законодательства о концессиях, транзите, Олимпийских играх и т.д.», авторитетно и уверенно заявил, что по результатам исследования проблемы «того, как кодификация позволит обеспечить развитие транспортной отрасли, реализовать цели Транспортной стратегии России», обоснованным является вывод о том, что «первая, общая часть Транспортного кодекса могла бы вступить в силу уже в 2012 году, а весь кодекс — к осени 2014 года» [vegaslex.ru›Пресс-центр›Комментарии экспертов›33658].

Информация о том, что Минтрансом России разрабатывается проект единого транспортного кодекса, который должен быть введен до 2030 г., появляется и в более позднее время и в иных источниках [rusjurist.ru›Перевозки›…].

Поскольку следов иных, помимо указанных ранее результатов исследований, кроме как полученных группой преподавателей кафедры предпринимательского права УрГЮА под научным руководством В. С. Белых, обнаружить не удалось, в дальнейшем автор будет ссылаться исключительно на упомянутые материалы. В частности, проведенный исследователями анализ зарубежного законодательства [2; с. 16—24] приводит к выводам, которые можно систематизировать следующим образом.

Во-первых, в большинстве стран транспортное законодательство строится по схеме: общий кодифицированный акт (гражданский и (или) торговый кодекс) — специальные транспортные законы. Практически ни в одной стране поименованными выше исследователями не обнаружено наличие единого транспортного кодекса, с чем следует, вероятно, согласиться, поскольку наши поиски также не увенчались успехом.

Во-вторых, обосновано, что, хотя в США принят единый Транспортный кодекс, однако он далек и по форме, и по содержанию от кодекса цивилизованного рынка. Следует солидаризироваться с выводом о том, что Транспортный кодекс США — это свод законов, объединенных предметом (объектом) правового регулирования. Таким образом, следует признать обоснованным вывод также и о том, что Транспортный кодекс США представляет собой продукт инкорпорации, но не кодификации.

В-третьих, хотя в Консультативном отчете немецких специалистов отмечается, что «министерство транспорта и коммуникаций РК проявило особый интерес к немецкому транспортному законодательству, поскольку Германия является единственной страной, входящей в ЕС, которая кодифицировала свое транспортное законодательство» [Консультативный от-

чет «Содействие в разработке Транспортного кодекса в Республике Казахстан». Астана, 2005, июнь], в Германии также отсутствует единый транспортный кодекс. Упомянутые выше исследователи обоснованно считают, что в настоящее время Коммерческий кодекс ФРГ (HGB) стал своего рода кодификацией частного транспортного законодательства, облегчающей применение и обеспечивающей более свободный доступ к соответствующим нормативным актам транспортного законодательства как для юристов, так и для практиков.

Продолжая обобщение зарубежного опыта, следует отметить,, что первым на постсоветском пространстве проект единого транспортного кодекса в декабре 2006 г. презентовало Министерство транспорта и коммуникаций Республики Казахстан. В едином кодексе предлагалось объединить все законодательство, регламентирующее транспортную сферу (восемь законов, регулирующих деятельность морского, воздушного, водного, автомобильного и железнодорожного транспорта). Таким образом, в транспортный кодекс предполагалось объединить законы «О государственном регулировании гражданской авиации», «Об использовании воздушного пространства и деятельности авиации», «Об автомобильных дорогах», «О транспорте», «О торговом мореплавании», «О внутреннем водном транспорте», «Об автомобильном транспорте», «О железнодорожном транспорте» [постановление Правительства Республики Казахстан от 27 сентября 2006 г. № 927]. В общей части транспортного кодекса предполагалось определить: порядок лицензирования и страхования, вопросы военно-транспортной обязанности, виды проверок, размеры тарифов и льгот, ответственность за те или иные аспекты перевозок, вопросы безопасности на транспорте.

Основная часть кодекса должна была состоять из двух разделов и определять государственное регулирование отдельных видов транспорта. При этом планировалось ввести нормы, регламентирующие тарифную политику, порядок взаимодействия таможенных и пограничных органов на железнодорожном транспорте, урегулировать отношения, которые не были регламентированы, например, прямые и смешанные перевозки багажа и груза всеми видами транспорта [10].

История разработки и обсуждения проекта кодекса такова: в соответствии с Планом Правительства Республики Казахстан по законотворческой работе на 2005—2007 гг., утвержденным постановлением Правительства № 824 от 3 августа 2004 г., Министерством транспорта и коммуникаций была запланирована разработка транспортного кодекса в 2006 г.

Проект транспортного кодекса был разработан с привлечением специалистов из ФРГ и представлен в Парламент Республики Казахстан (Маджлис) для обсуждения в 2008 г., в том же году он был отозван из Парламента Республики Казахстан постановлением Правительства Республики Казахстан [постановление Правительства Республики Казахстан от 5 июня 2008 № 538].

По результатам проведенного весьма абрисного и не претендующего на абсолютную глубину и бесспорность умозаключений исследования, представляется, тем не менее, сделать некоторые предварительные выводы.

Во-первых, очевидна сложность даже не задачи, а проблемы кодификации транспортного законодательства, поскольку решение ее возможно только при формировании соответствующей методологии и определении концептуальных подходов, так как приступать к решению частных вопросов без решения вопросов общего характера значит обрекать себя на «шатания и беспринципность».

Во-вторых, решение исследовательской проблемы должно решаться единым коллективом ученых и практиков, специализирующихся именно в области транспортного права. Как видно из представленного в статье анализа российского и казахстанского опыта исполнения научных работ по разработке транспортного кодека, в этих целях представляется более эффективным не проведение конкурсов на разработку НИР в соответствии с законодательством о контрактной системе, что однозначно предопределит победу в конкурсе демпингующей организации, не всегда способной решить научную проблему, а в рамках финансового обеспечения государственного задания подведомственной Минтрансу России организации, имеющей соответствующие наработки и потенциал согласно ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В случае же вполне понятного и обоснованного стремления заказчика обеспечить конкурентную борьбу и равные условия для всех участников можно было бы, тем не менее, посоветовать более тщательно готовить техническую документацию для проведения конкурса, предусматривая в качестве обязательных условия по наличию научного потенциала (естественно, из числа штатных сотрудников), научных разработок по транспортно-правовой проблематике (естественно, опубликованных и (или) подтвержденных) и т.п., соответствие которым участников конкурса позволит «отсечь» организации, стремящиеся лишь освоить бюджетные средства, но не решить поставленную задачу с необходимым для развития транспортной системы результатом. Попытки же создать транспортный кодекс, основываясь на энтузиазме представителей научной общественности, хотя и могут привести к временному успеху и даже позволить сформировать некий законопроект, однако без должной скрупулезной проработки неминуемо повлекут за собой множество проблем и будут обречены в лучшем случае на забвение.

В-третьих, проект транспортного кодекса должен состоять из общей и особенной частей, что является традиционным, практически фундированным и представляется вполне оправдавшим подходом, применяемым в ходе законотворчества [Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, разработанных Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Российской Федерации]. Возможно использование наработок предшествующих исследователей, со-

гласно которым в общей части проекта единого транспортного кодекса РФ должны быть размещены главы, параграфы и статьи, в которых сосредоточены общие положения, относящиеся ко всем видам транспорта и имеющие общее значение для глав особенной части. На рассмотрение и обсуждение может быть поставлен вопрос о включении в общую часть раздела «Общие положения», ориентировочно состоящего из глав: «Основы транспортной деятельности», «Государственное регулирование в области транспорта», «Перевозка пассажиров, багажа (грузобагажа) и почтовых отправлений», «Перевозка грузов», «Военно-транспортная обязанность», «Обеспечение транспортной безопасности», «Ответственность на транспорте», «Обеспечение прав и законных интересов участников транспортных отношений». В особенной части проекта транспортного кодекса РФ должны найти отражение вопросы правового регулирования отдельных видов транспорта.

В-четвертых, учитывая сложность, социально-экономическую значимость, масштабность и объемность решаемой научно-практической проблемы, работа должна строиться поэтапно, как это было сделано, например, в отношении разработки и принятия частей первой и второй Налогового кодекса Российской Федерации. Это подразумевает, что разработка особенной части транспортного кодекса может быть начата исключительно после вступления в силу и «практической обкатки» общей части кодекса, не ранее по возможности полного устранения коллизий законодательства, вызванного принятием и вступлением в силу общей части.

Литература

1. Белых, В. С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России : монография. — М., 2005. — С. 106—124.

2. Белых, В. С. Транспортное законодательство России и зарубежных государств, ЕС, ШОС, ЕврАзЭС (сравнительно-правовой анализ) : монография / отв. ред. В. А. Бублик. — М. : Проспект, 2009.

3. Землин, А. И. К вопросу о включении транспортного права в Номенклатуру специальностей научных работников в сфере юриспруденции // Актуальные проблемы правового регулирования в транспортной сфере в условиях инновационного развития транспортного комплекса и формирования высокоскоростных транспортных систем : материалы Всероссийской научно-практической конференции, 24 апреля 2013 г. — М. : МИИТ, 2013.

4. Землин, А. И. О роли транспортного права в современных условиях // Организационно-правовые проблемы обеспечения транспортной деятельности в Российской Федерации : материалы Всероссийской научно-практической конференции, 28 марта 2017 г. — М. : МИИТ, 2017

5. Землин, А. И. Транспортное право в системе российского права // Транспортное право: общая часть : учебник / под ред. Н. А. Духно, А. И. Землина. — М. : Юридический институт МИИТа, 2017. С. 21—30.

6. Вопросы кодификации советского права. — Вып. 1. — Л., 1957. — С. 3—10, 30—47.

7. Алексеев, С. С. Общая теория социалистического права (курс лекций) : учеб. пособие. — Вып. 1. — Свердловск, 1964. — С. 132—153.

8. Иоффе, О. С. Система права и хозяйственное законодательство // Вопросы совершенствования хозяйственного законодательства : межвузовский сборник научных трудов. — Вып. 68. — Свердловск, 1978. С. 5—17.

9. Садиков, О. Н. Обсуждение проекта Транспортного кодекса СССР // Ученые записки / Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. — М., 1966. — Вып. 9. — С. 207—216.

10. Гильт, Н. Транспортные отрасли объединяют в единый кодекс / Известия-Казахстан. — 2006. — № 228.

Literature

1. Belykh, V. S. Legal regulation of entrepreneurial activity in Russia : monograph. — M., 2005. — S. 106—124.

2. White, V. S. The Transport legislation of Russia and foreign countries, EU, SCO, EurAsEC (comparative law analysis) : monograph / ed. by V. A. Bublik. — M. : Prospect, 2009.

3. Zemlin, A. I. To the question of inclusion of transport law in the Nomenclature of scientific staff in the field of jurisprudence // Actual problems of legal regulation in the transport sector in the conditions of innovative development of the transport complex and the formation of high-speed transport systems : materials of the all-Russian scientific — practical conference, April 24, 2013/ — M. : MIIT, 2013.

4. Zemlin, A. I. On the role of transport law in modern conditions // Organizational and legal problems of transport activities in the Russian Federation: materials of the all-Russian scientific and practical conference, March 28, 2017. — M. : MIIT, 2017

5. Zemlin, A. I. Transport law in the system of Russian law // Transport law: General part: textbook / ed. by A. Duhno, A. I. Zemlina. — M. : Law Institute of MIIT, 2017. C. 21—30.

6. Questions of codification of Soviet law. — Vol. 1. — L., 1957. — P. 3—10, 30—47.

7. Alekseev, S. S. General theory of the socialist law (course of lectures) : proc. benefit. — Vol. 1. — Sverdlovsk, 1964. — P. 132—153.

8. Ioffe, O. S. The System of law and economic legislation // Questions of perfection of economic legislation : interuniversity collection of scientific papers. — Vol. 68. — Sverdlovsk, 1978. C. 5—17.

9. Sadikov, O. N. Discussion of a draft Transport code of the USSR // scientific notes / all-Union scientific research Institute of Soviet legislation. — M., 1966. — Vol. 9. — P. 207—216.

10. Gilt, N. Transport industries are United in a single code / Izvestia-Kazakhstan. — 2006. — № 228.

Актуальные проблемы систематизации и кодификации транспортного законодательства Российской Федерации (Москва, Юридический институт МИИТ, 22 ноября 2017 г.)

УДК 347.463

© Мамонова М. В.
— аспирант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Отдельные проблемы кодификации транспортного законодательства Российской Федерации

Аннотация. Настоящая статья посвящена анализу актуальных проблем транспортного законодательства, обусловливающих необходимость его кодификации. Также в статье обозначены проблемы процесса кодификации, в том числе вопрос о возможности отнесения нормативных правовых актов к категории кодифицированных.

Ключевые слова: кодификация; кодифицированный акт; отраслевые и комплексные кодексы; правовое регулирование; транспортное законодательство; транспортное право; транспортные уставы.

© Mamonova M.
— graduate of the of the Law Institute
Russian University of transport

Some problems of codification of transport legislation of the Russian Federation

Abstract. This article is devoted to the analysis of actual problems of transport legislation, which determine the necessity of its codification. The article also identifies the problems of the codification process, including the possibility of classifying normative legal acts into the category of codified ones.

Keywords: codification; codified act; sectoral and complex codes; legal regulation; transport legislation; transport law; transport statutes.

Транспортное право представляет собой комплексную отрасль, содержащую нормы различных отраслей права (административного, трудового, гражданского, земельного и т.д.), что объясняется спецификой регулируе-

мых транспортным законодательством общественных отношений. Многообразие нормативных правовых актов, входящих в систему транспортного права, обусловлено значительным числом «обслуживаемых» видов транспорта, в числе которых воздушный, внутренний водный (речной), морской, автомобильный, железнодорожный и трубопроводный транспорт. При этом различные виды транспорта предполагают различную технологию перевозки и способы обеспечения безопасности.

В иерархической структуре нормативных правовых актов, которые непосредственно регулируют отношения между участниками транспортного процесса на всех стадиях работы, начиная от проектирования, конструирования и постройки транспортных устройств, а затем на протяжении всего периода эксплуатации во всех звеньях перевозочного процесса, центральное место отведено транспортным уставам и кодексам. Поэтому вопросы кодификации имеют существенное значение для данной сферы правового регулирования.

Под кодификацией принято понимать упорядочение нормативного массива путем переработки содержания имеющихся в определенной сфере правового регулирования нормативных актов и создания на их основе единого юридически и логически цельного нормативного акта [1].

Между тем существует ряд проблем, которые связаны как с процессом кодификации, так и с правовой квалификацией его результата. К первой группе относятся:

• недостаточная конкретизация в формулировании понятийного аппарата транспортного законодательства;

• невозможность определения критериев отнесения одних вопросов в части организации и осуществления перевозок к регулированию правилами, других — к регулированию инструкциями либо руководствами [2];

• необходимость устранения коллизий между правовыми нормами транспортных уставов и нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) [3; с. 97];

• необходимость унификации норм транспортного законодательства и закрепление их в соответствующих статьях ГК РФ [4].

Что же касается второго блока, то к числу входящих в него проблем можно причислить вопрос о возможности признания некоторых комплексных (межотраслевых) нормативных правовых актов кодифицированными.

Процесс совершенствования транспортного законодательства немыслим без учета положительного опыта правового регулирования, существующего в российской истории права. В связи с этим не должно воспрещаться использование в процессе кодификации положений нормативных правовых актов, которые утратили свою юридическую силу. Однако происходить это должно субсидиарно по отношению к действующему транспортному законодательству.

К тому же следует учитывать, что в кодифицированном нормативном

правовом акте в большинстве случаев фиксируются правила о соотношении указанного кодекса с теми или иными кодифицированными актами и федеральными законами. Подобные правила по известным причинам не могут составлять содержание действующих нормативных правовых актов, используемых для кодификации. Так, Т. А. Щелокаева считает, что подзаконные кодифицированные акты не должны называться кодексами в связи с тем, что в них отсутствуют общеотраслевые методы регулирования, несмотря на наличие общеправовых и специальных нормативных блоков [5; с. 108].

Впрочем, данная точка зрения не является единственно возможной, что не предопределяет ее однозначной правильности. Во-первых, при таком подходе игнорируется существование комплексных кодексов, в том числе транспортных. Во-вторых, более обоснованным представляется мнение В. А. Тархова, который отмечает, что кодифицированными могут быть не только законы, но и подзаконные нормативные правовые акты [6]. Это утверждение вполне можно подтвердить еще и тем фактом, что до недавнего времени некоторые транспортные уставы и кодексы федеральными законами не являлись. Среди них: Устав железных дорог Союза ССР, который был утвержден постановлением Совета Министров СССР от 6 апреля 1964 г. № 270, Устав внутреннего водного транспорта Союза ССР — утвержден постановлением Совета Министров СССР от 15 октября 1955 г. № 1801 и др.

Оригинальной представляется точка зрения В. Ф. Попондопуло, по мнению которого «транспортные и некоторые другие кодексы не считаются кодифицированными, так как содержат нормы права разной отраслевой принадлежности, следовательно, их следует именовать не кодексами, а федеральными законами» [7].

В то же время Т. А. Щелокаева верно подмечает, что «попытки отыскать место кодекса в системе источников права являются тщетными, поскольку данный термин относится к заголовку нормативного правового акта, в то время как система источников права строится по наименованию правового акта» [5; с. 102]. Например, Воздушный кодекс Российской Федерации является Федеральным законом от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ, Водный кодекс Российской Федерации — Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации — Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ и т.д.

Еще одной острой проблемой является соотношение отраслевых и комплексных кодексов. На это, в частности, указывает В. Д. Рузанова, характеризующая состояние дел в сфере кодификации гражданского законодательства как «войну приоритетов», которые одинаково могут быть закреплены как в ГК РФ (отраслевом), так и в транспортном кодексе (комплексном) [8]. Например, ст. 794 ГК РФ отдает приоритет транспортным уставам и кодексам в вопросе определения ответственности перевозчика за неподачу транспортных средств под погрузку. Похожая картина наблю-

дается при анализе положений п. 3 ст. 791 ГК РФ и п. 2 ст. 793 ГК РФ.

Вышеизложенное никоим образом не опровергает вывод о том, что комплексная систематизация законодательства, в том числе и в форме «кодификации», не может и не должна иметь приоритет над отраслевой кодификацией. Вместе с тем отраслевые кодифицированные акты как результат кодификации могут отдавать приоритет комплексным кодексам. Для решения этой проблемы предлагается определить основные признаки отраслевых и комплексных кодексов.

Так, по мнению В. Д. Рузановой, кодифицированные акты обладают следующими признаками: 1) имеют сводный характер; 2) содержат нормативные обобщения; 3) в результате кодификации всегда появляются новые нормативные акты [9]. Причем остальные признаки либо детализируют названные, либо отображают иные качества кодифицированных актов. К отличительным признакам комплексных кодексов В. Д. Рузанова относит отсутствие у них общей части.

С. С. Алексеев, в свою очередь, отмечал, что кодифицированному акту основной отрасли права присуща «полнокровная» общая часть, глубокая интеграция всего нормативного материала, его юридическое единство. Комплексной же отрасли должны соответствовать кодифицированные акты, нормативные обобщения которых не заходят дальше формулирования некоторых принципов, общих понятий и приемов регулирования [10].

В юридической литературе к дискуссионным также относится вопрос о возможности принятия единого транспортного кодекса. На рациональность указанного действия ссылаются В. Г. Баукин, В. Н. Гречуха и некоторые другие российские специалисты в своих работах, суть которых сводится к идее объединения всех транспортных правовых норм в едином транспортном кодексе с последующей отменой действующих законодательных актов о транспорте, поскольку их нормы будут включены в единый транспортный кодекс. Однако существуют и другие точки зрения, в соответствии с которыми вопрос принятия единого транспортного кодекса является преждевременным и абсолютно бесперспективным [3; с. 100—101].

В качестве альтернативного варианта создания единого транспортного кодекса предполагается формирование транспортного свода, который включит все транспортные уставы и кодексы. Ведь если свести все регулируемые ими вопросы в один нормативный акт, он будет довольно затруднительным для понимания, объединение же отдельных актов в единый транспортный свод обеспечит удобство пользования каждым из них, гарантируя при этом целостность правового регулирования в зависимости от специфики соответствующего вида транспорта.

На подобные проблемы в транспортном законодательстве обращает внимание и В. А. Вайпан. К их числу автор относит противоречия между ГК РФ и некоторыми нормами транспортных уставов и кодексов, между отдельными законами и ГК РФ (положения Федерального закона от 30 июня

2003 г. № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности» не соответствует ст. 803 ГК РФ), а также между транспортными уставами и кодексами (ст. 75 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» противоречит ст. 109 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ и т.п.) [11].

Таким образом, поводя итог всему вышеизложенному, следует отметить, что необходимость кодификации транспортного права, безусловно, есть. Однако существуют некоторые проблемы, связанные с кодификацией современного транспортного законодательства, которые воспрепятствуют этому процессу. Указанные проблемы частично затронуты в настоящей статье, каждая из этих проблем требует отдельного дальнейшего детального исследования с целью достижения желаемого положительного результата правового регулирования по предмету транспорта.

Литература

1. Кодификация законодательства и ее отличительные особенности. Виды кодификации: Учебные материалы онлайн // URL: https://studwood.ru (дата обращения: 1 декабря 2017 г.).

2. Мишина, Н. В. О целесообразности систематизации законодательства в области железнодорожного транспорта // Право и политика. — 2007. — № 6. — С. 130.

3. Стрельникова, Г. И. Проблемы правового регулирования транспортной деятельности // Современное право. — 2012. — № 1. — С. 97.

4. Морозов, С. Ю. Проблемы кодификации транспортного законодательства // Цивилистические записки. Вып. Проблемы кодификации гражданского законодательства в Российской Федерации : сборник научных трудов. — М. : Юрист, 2004. С. 464.

5. Щелокаева, Т. А. Сколько кодексов нужно России? // Правоведение. — 2009. — № 4.

6. Тархов, В. А. Гражданское право. Общая часть : курс лекций. — Чебоксары, 1997. — С. 80.

7. Попондопуло, В. Ф. Проблема единства и дифференциации российского права и законодательства // Российский юридический журнал. — 2011. — № 1. — С. 26.

8. Рузанова, В. Д. О соотношении отраслевых и комплексных кодексов как основы гражданско-правовой законодательной системы России // Частноправовые проблемы взаимодействия материального и процессуального права: материалы II Международной научно-практической конференции. — Ульяновск, 2011. — С. 34.

9. Рузанова, В. Д. Отраслевые и комплексные кодексы как основа законодательной системы России: признаки и сущность // Гражданское право. — 2008. — № 3. — С. 15.

10. Алексеев, С. С. Структура советского права. — М. : Юридическая литература, 1975. — С. 63.

11. Вайпан, В. А. Правовое регулирование транспортной деятельности // Право и экономика. — 2012. — № 6. — С. 38.

Literature

1. Codification of legislation and its distinctive features. The types of codifirelated training for: Training materials online // URL: https://studwood.ru (date accessed: 1 December 2017).

2. Mishina, N. V. About expediency of systematization of legislation in the field of railway transport law and policy. — 2007. — № 6. — P. 130.

3. Strel'nikova, G. I. the problems of legal regulation of transport // Modern law. — 2012. — № 1. — P. 97.

4. Morozov, S. Yu. Problems of codification of the transport legislation // Qi-writecookie note. Vol. Problems of codification of civil legislation in the Russian Federation : collection of scientific papers. — M. : Lawyer, 2004. — P. 464.

5. Malakaeva, T. A. How many codes are necessary for Russia? // Jurisprudence. — 2009. — № 4.

6. Tarkhov, V. A. Civil law. General part: a course of lectures. — Cheboksary, 1997. — P. 80.

7. Popondopulo, V. F. The problem of unity and differentiation of Russian law and legislation // Rossiyskiy yuridicheskiy Zhurnal. — 2011. — № 1. — P. 26.

8. Ruzanova, V. D. On the ratio of sectoral and complex codes as the basis of the civil law legislative system of Russia // Private law problems of interaction of substantive and procedural law: proceedings of the II International scientific-practical conference. — Ulyanovsk, 2011. — P. 34.

9. Ruzanova, V. D. Sectoral and complex codes as a basis of legislative system of Russia: features and essence // Grazhdanskoe pravo. — 2008. — № 3. — P. 15.

10. Alekseev S. S. Soviet law Structure. — M. : Legal literature, 1975. — P. 63.

11. Vaypan, V. A. Legal regulation of transport activities // The Right and economy. — 2012. — № 6. — P. 38.

Актуальные проблемы систематизации и кодификации транспортного законодательства Российской Федерации (Москва, Юридический институт МИИТ, 22 ноября 2017 г.)

УДК 347.463

© Мельникова Ю. В.
— кандидат юридических наук, доцент кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Вопросы кодификации транспортного законодательства в контексте повышения эффективности государственного управления транспортом

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы оптимизации транспортного законодательства, в том числе посредством разработки и принятия транспортного кодекса Российской Федерации, призванного комплексно решать проблемы правового регулирования в сфере транспорта и обеспечения транспортной безопасности, с точки зрения необходимости повышения эффективности государственного управления транспортом в современных условиях.

Ключевые слова: транспортное законодательство; эффективность государственного управления транспортом; транспортный кодекс.

© Mel'nikova Yu.
— candidate of legal sciences, associate professor of department «Transport law and administrative law» of the Law Institute of the Russian University of transport

Codification of transport legislation in the context of improving the efficiency of public transport management

Abstract. The article deals with the problematic issues of transport legislation optimization, including through the development and adoption of the

transport code of the Russian Federation, designed to comprehensively solve the problems of legal regulation in the field of transport and transport security, from the point of view of the need to improve the efficiency of public transport management in modern conditions.

Keywords: transport legislation; efficiency of public transport management; transport code.

Эффективность государственного управления является одной из актуальнейших задач, решению которой в современной России руководством страны и обществом уделяется самое серьезное внимание.

Вместе с тем остается неопределенность самого понятия эффективного государственного управления.

Е. В. Масленникова отмечает: «Анализ теоретико-методологических подходов к определению эффективности государственного управления позволяет сделать вывод о том, что, как правило, выделяют экономическую эффективность и социальную. Самостоятельность данных видов эффективности, конечно, относительна, так как они находятся в тесном единстве и взаимосвязи. При анализе эффективности государственного управления особое значение играет социальный эффект. Сущность социального эффекта заключается в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития» [1].

Разделяет такую позицию и М. В. Трегубов: «Эффективность деятельности государственного механизма включает в себя экономический, социальный, политический и правовой аспекты в их неразрывной взаимосвязи. Попытка игнорировать хотя бы один из них приводит к снижению эффективности государственно-правовой системы в целом, к дестабилизации общества» [2].

Таким образом, правовая составляющая занимает значительное место в общей системе обеспечения эффективности государственного управления.

Л. О. Мурашко полагает: «...большая роль отводится механизмам правового регулирования, поскольку трудно представить эффективное государство без эффективно работающих законов, без отлаженного четкого механизма их принятия и реализации, соответствия развитию общественных процессов. Именно право, правовые механизмы признаны на сегодняшний день наиболее совершенными для преобразований и достижения прогресса в государственном развитии» [3].

Вместе с тем полнота правового регулирования не является, так же как и эффективность государственного управления, понятием однозначным. По мнению Н. А. Власенко, «полнота нормативно-правового регулирования означает, что в нормативном правовом акте закреплены все необходимые признаки регулируемого правоотношения — каждая норма права

имеет полную конструкцию (гипотезу, диспозицию и санкцию) либо содержит отсылки к иным нормативным правовым актам, в которых содержатся отсутствующие в ней элементы и механизм ее реализации в конкретных отношениях» [4].

С таким определением можно согласиться, однако оно характеризует лишь одну сторону явления. А у него есть и иные аспекты (стороны). Не менее важен охват правовым регулированием всех соответствующих общественных отношений и, несомненно, наличие подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию правовой нормы в практической деятельности субъектов правоотношений.

Д. В. Чухвичев, анализируя законотворческое познание, пишет: «...законодательная техника включает в себя не только приемы написания нормативных правовых актов, но также технику и методологию анализа характера подлежащих регулированию общественных отношений, выявление путей и направлений правового регулирования, определение варианта общественных отношений, подлежащего официальному выражению и закреплению в качестве общеобязательного» [5].

Указанный вывод в полной мере применим и для характеристики полноты правового регулирования государственного управления в области транспорта.

Эффективное государственное управление в области транспорта и обеспечение транспортной безопасности возможно только на основе системы законодательных актов, регулирующих указанные отношения, что обеспечивает предсказуемость и стабильность политики государства в сфере транспорта. Транспортные отношения сегодня регулируются на основе множества, часто слабо взаимосвязанных, федеральных законов, ориентированных, как правило, на достижение узких секторальных задач в сфере транспорта и транспортной безопасности.

Необходимо создание транспортного кодекса РФ, который будет призван комплексно решать проблемы правового регулирования в сфере транспорта и обеспечения транспортной безопасности.

Конечная цель кодификации — создание относительно компактного законодательного акта (транспортного кодекса), содержащего преимущественно нормы прямого действия, охватывающего весь комплекс отношений в сфере транспорта и отвечающего современным, экономическим условиям жизни общества.

Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» установлено, что любой законопроект и проект технического задания на его разработку в случае необходимости разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и организациями, которыми федеральными законами предоставлено право вносить в установленном порядке в Правительство законопроекты.

Законопроект представляет собой документ, в котором должны быть

определены:

— основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

— место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов и системообразующих законов РФ, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;

— общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере нормативных правовых актов РФ, Договора о Евразийском экономическом союзе и иных международных договоров РФ.

При этом указываются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований; социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона; информация о соответствии законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров РФ.

Схематично рассмотренные выше понятия, их соотношение можно изобразить следующим образом:

— законодательная идея;

— концепция закона (куда входит идея закона);

— законопроект;

— реализация закона (зависит, в первую очередь, от воли правоприменителей).

Из характера реализации каждого компонента складывается эффективность закона и в целом правового регулирования.

Таким образом, не вызывает сомнений необходимость разработки законопроекта в виде транспортного кодекса Российской Федерации, который создаст правовые условия для обновления и развития российской системы транспорта в соответствии с современными запросами человека, общества и государства, потребностями развития инновационной экономики, безопасности, международными обязательствами Российской Федерации в сфере транспорта, расширения транспортных возможностей.

Литература

1. Масленникова, Е. В. Государственное и муниципальное управление. Конспект лекций // URL: http://www.be5.biz/eko-nomika/u003/index.htm.

2. Трегубов, М. В. Эффективность системы государственного управления: Теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2000. С. 6.

3. Мурашко, Л. О. К проблеме понятия эффективного государства. Российское государство в переходный период (проблемы и перспективы) : доклады и материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 24—25 октября 2012 г. — Ч. 1 / под ред. Т. А. Сошниковой. — М. : Издательство Московского гуманитарного университета, 2012. — С. 84—85.

4. Власенко, Н. А. Теория государства и права : учеб. пособие. — 2-е изд., перераб., доп. и испр. — М. : Проспект, 2011.

5. Чухвичев, Д. В. Законотворческое познание и его роль в процессе законотворчества // Гражданин и право. — 2011. — № 7.

Literature

1. Maslennikov, E. V. State and municipal management. Lectures // URL: http://www.be5.biz/eko-nomika/u003/index.htm.

2. Tregubov, M. V. Efficiency of public administration system: Theoretical and legal aspect : author. dis. ... kand. the faculty of law. sciences'. — SPb., 2000. C. 6.

3. Murashko, L. O. To the problem of the concept of effective state. Russian state in transition (problems and prospects) : reports and materials of the international scientific and practical conference. Moscow, 24—25 October 2012 — Part 1 / ed. by T. A. Coulter. — M. : Publishing house of Moscow University for the Humanities, 2012. — P. 84 — 85.

4. Vlasenko, N. A. Theory of state and law : textbook. benefit. — 2nd ed., Rev., EXT. and Rev. — M. : Prospekt, 2011.

5. Chukhvichev, D. V. Legislative knowledge and its role in the process of lawmaking // Citizen and law. — 2011. — № 7.

Опыт правового обеспечения функционирования транспортной системы в годы Великой Отечественной войны (Москва, Юридический институт МИИТ, 29 ноября 2017 г.)

УДК 347.463:94.47

© Землин А. И.
— доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Транспортное право
и административное право» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ),
заслуженный деятель науки Российской Федерации
Zemlin.Aldr@yandex.ru

Некоторые вопросы правового регулирования и организации транспортной деятельности в годы Великой Отечественной Войны (на примере Сталинградской битвы)

Аннотация. В статье на основе анализа научных публикаций рассматриваются вопросы правового регулирования и организации транспортной деятельности в годы Великой Отечественной войны.

Ключевые слова: транспорт; Великая Отечественная война; организация транспортной системы.

© Zemlin A.
— doctor of legal sciences, professor,
head of chair «Transport law and administrative law»
Law Institute of the Russian University of transport,
honored science worker of the Russian Federation

Some issues of legal regulation and organization of transport activity in the years of the great Patriotic War

Abstract. In article on the basis of the analysis of scientific publications deals with the issues of legal regulation and organization of the TRANS-tailor activities during the great Patriotic War.

Keywords: transport; Great Patriotic war; organization of transport system.

Адекватно и полно познать какое-либо социальное явление возможно только через изучение его исторических корней, исследование его генезиса [генезис — происхождение, история зарождения. См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка.— М., 1986. С. 111].

Профессор права Московского университета А. Н. Филиппов определял задачу историко-правового подхода к юридическим исследованиям следующим образом: «Какое бы юридическое понятие мы ни взяли в истории… каждое из них пережило длинный ряд изменений, прежде чем предстало перед нами в том развитом и расчлененном образе, в каком оно является в современных юридических теориях или законодательствах различных стран. Над видимым хаосом беспорядочной смены одних юридических норм и учреждений другими царит, в действительности, строгая последовательность правовых явлений, причинная зависимость одних от других, преемственность их развития» [1].

Результаты историко-правовых исследований свидетельствуют о том, что правовому регулированию и организации транспортной деятельности в годы Великой Отечественной войны придавалось особое значение, предопределенное его значением для обороны страны. В полной мере это проявилось в дни Сталинградской битвы.

К середине лета 1942 г., когда боевые действия велись на огромных территориях, основные сражения, тем не менее, по-прежнему происходили на советско-германском фронте. Отсутствие второго фронта в Европе, открытие которого постоянно откладывалось по самым различным причинам союзниками, позволило немецко-фашистскому командованию сосредоточить основные силы на советско-германском фронте. Если на 1 апреля на Восточном фронте находилось 219 дивизий, то к ноябрю 1942 г. — 266 дивизий, что в совокупности составляло почти три четверти всех немецких дивизий. К середине ноября 1942 г. оперативно-стратегическое положение на советско-германском фронте было крайне сложным для Красной армии. Протяженность фронта к осени 1942 г. достигла максимальной за всю войну величины — 6200 км. Советские войска, обескровленные в предшествующих боях, вынуждены были повсеместно вести активные оборонительные операции. Им противостояли немецко-фашистские войска, насчитывавшие 6200 тыс. человек, 51 680 орудий и минометов, 5080 танков и штурмовых орудий, 3500 самолетов [2]. Сложившаяся стратегическая обстановка с необходимостью предопределяла особые требования к транспорту, без эффективного функционирования которого нельзя было быстро наращивать силы на различных участках фронта, осуществлять перегруппировку войск, обеспечивать их снабжение всем необходимым.

«Десятки миллионов людей трудились на Германию в подвластных государствах. Тысячи предприятий оккупированной Европы работали непосредственно на гитлеровскую армию. Фашистской Германии служили знаменитые заводы Шнейдера-Крезо и де Венделя, Ситроена и Гочкиса,

Фармана и Брелио во Франции, уникальные заводы Шкода в Чехословакии, крупнейшие машиностроительные предприятия Австрии, металлургия Льежа, Шарлеруа, Монса в Бельгии, алюминиевые и никелевые предприятия в Норвегии. Страны, оставшиеся формально нейтральными, поставляли Германии важное стратегическое сырье: Швеция — железную руду и целлюлозу, Португалия — олово, Испания — вольфрам, Турция — хромовую руду» [3].

Советский тыл, действуя под лозунгом «все для фронта, все для победы», предпринимал титанические усилия для обеспечения потребностей действующей армии. Фронт требовал повседневного и непрерывного подвоза всего того, без чего армия не могла сражаться. Основная нагрузка при решении этой задачи, особенно зимой и в весенне-осеннюю распутицу, ложилась на железнодорожный транспорт, который работал с перенапряжением всех ресурсов. Правда, в первом полугодии 1942 г. удалось добиться существенного улучшения организации движения поездов на сети. Если в июле 1941 г. на прифронтовых дорогах было отправлено по расписанию 67,9% всех поездов, а проследовало по графику только 30% поездов, то в июле 1942 г. эти цифры соответственно возросли до 93,8 и 86,6%; участковая скорость поездов за тот же период повысилась на 4,2 км/ч [4].

К середине июля противник вел наступление на сталинградском направлении 6-й армией в составе 14 дивизий. Одновременно немецко-фашистское командование принимало меры по быстрому наращиванию ударной группировки. В дальнейшем к началу сентября состав наступающих на Сталинград сил был доведен почти до 50 дивизий. Гитлеровское командование, учитывая то, что сталинградское направление было в то время прикрыто слабо, полагало, что наступление должно было стать реваншем за поражение под Москвой и, одновременно, решающим ударом по Красной армии, оправиться от которого стало бы невозможно.

Советское Верховное Главнокомандование решило принять все меры, чтобы остановить врага у берегов Волги и разгромить его. Поскольку Ставка не располагала на этом направлении крупными резервами, постольку Верховный Главнокомандующий приказал Генеральному штабу обеспечить срочную переброску в район Сталинграда 1-й гвардейской армии, а затем выдвинуть в районы Волги и Дона из резервов Ставки или за счет перегруппировки семь армий. Эти огромные массы войск и боевой техники необходимо было в кратчайшие сроки перевезти по крайне слабо развитой сети железных и автомобильных дорог.

В начале августа 1942 г. была принята в эксплуатацию железнодорожная линия Кизляр—Трусово с железнодорожной переправой через Волгу у Астрахани — единственная тогда линия, связывавшая страну с Закавказьем и обеспечивавшая вывоз бакинской нефти. Ее сооружали более 20 тыс. строителей, впоследствии принявших участие в работах по усилению провозной способности магистрали Астрахань—Урбах. Вскоре была введена в эксплуатацию линия Свияжск—Ульяновск, являвшаяся частью волжской

рокады. В сентябре размер выгрузки войск и грузов для них на Рязано-Уральской дороге возрос по сравнению с июлем почти в три раза.

Таким образом, в наиболее напряженный период Сталинградской битвы однопутные линии Юго-Восточной и Рязано-Уральской дорог обеспечивали базировавшиеся в этих районах войска трех фронтов — Сталинградского, Донского и Юго-Западного. Такого скопления баз фронтов на слаборазвитых однопутных дорогах еще не бывало в истории современных войн.

Автомобильных дорог с твердым покрытием в районе Сталинграда вовсе не существовало. Слабость сухопутных коммуникаций заставляла всемерно использовать для воинских перевозок крупнейшие реки европейской части СССР. В указаниях, данных одновременно руководителям ряда приречных областей, краев и республик в апреле 1942 г., ГКО подчеркнул исключительное значение речного транспорта в условиях войны.

Главной задачей прифронтовых пароходств — Доно-Кубанского, Северо-Западного и Беломорско-Онежского — было непосредственное удовлетворение нужд фронта. Основу оперативной работы тыловых пароходств составляли задания, которые ежемесячно устанавливал для всех видов транспорта Транспортный комитет при ГКО.

В сложившихся условиях, когда оказалась нарушенной железнодорожная связь Центра страны с Кавказом, а остававшиеся в строю железнодорожные линии Поволжья работали с огромной перегрузкой, резко возросла роль Волжского водного пути как для снабжения оборонной промышленности городов Поволжья, так и особенно для поддержания надежного сообщения с основным районом нефтедобычи — Баку. Решениями Транспортного комитета при ГКО от 14 и 15 июля 1942 г. и последующими его указаниями на речной транспорт Волги возлагались все возраставшие перевозки грузов для заводов, выпускавших броневую сталь, танки, пушки и другую важнейшую военную продукцию, а также перевозки боеприпасов. В Вольске, Саратове, Камышине и Сталинграде были созданы фронтовые базы снабжения, в Казани, Сызрани и Ульяновске срочно усиливались пункты перевалки воинских грузов с железных дорог на водный транспорт и обратно.

Объемы воинских перевозок в район Сталинграда нарастали из месяца в месяц. Освоение такого большого объема перевозок на слаборазвитых однопутных железнодорожных линиях стало возможным благодаря разработанным новым методам эксплуатации железных дорог. Руководство УПВОСО и фронтовых дорог осуществляли смелое маневрирование в организации движения поездов и направлении вагонопотоков.

В период Сталинградской битвы были выработаны новые методы руководства эксплуатационной работой железных дорог. К ним следует отнести: организацию технического прикрытия и особые методы пропуска воинских поездов по участкам, подвергавшимся непрерывным атакам противника; комплексное планирование и осуществление перевозок рас-

порядительным порядком; подвод воинских поездов с грузами снабжения ко времени, указанному в заявках фронтов; строгий учет при планировании воинских перевозок пропускной и провозной способности каждой железнодорожной линии, а также наличие факультатива (резерва), использование которого разрешалось лишь в исключительных случаях, в соответствии с требованиями оперативной обстановки, и, наконец, регулирование потока воинских поездов на предфронтовых путях сообщения, чтобы не допустить скопления их на подходах к узлам и на крупных станциях, которые противник систематически бомбил.

Всего за время Сталинградской битвы на железные дороги в районе Сталинграда было совершено около 60 тыс. самолето-налетов противника, во время которых было сброшено 90 тыс. бомб, и все же парализовать работу железных дорог врагу не удалось. Создание резервов для контрнаступления производилось с особой секретностью. Войска в район Сталинграда перебрасывались не только из тыла, но и с других участков советско-германского фронта, и если бы противник узнал об этом, то несомненно постарался бы нанести удар по ослабленному участку, что могло привести к крайне тяжелым для нас последствиям. Поэтому Ставка Верховного Главнокомандования приняла чрезвычайные меры для обеспечения скрытности переброски войск под Сталинград. Следовавшие «пачками», «караванами» серии эшелонов наиболее важного назначения, доставлявшие, к примеру, армии или другие крупные войсковые объединения в резерв Ставки Верховного Главнокомандования, подходили к станциям или районам выгрузки преимущественно в темное время суток. Этим создавалось впечатление об ограниченности движения поездов к фронту. Для ускорения доставки войск и грузов по назначению нередко использовалось одностороннее движение с последующим возвращением порожняка таким же порядком. Выгрузка, как правило, происходила на широком фронте. По окончании ее части немедленно уходили с мест выгрузки, а грузы ускоренно вывозились автотранспортом. Неоднократно случалось и так, что воинские эшелоны, застигнутые в пути авиацией противника, выгружались на перегонах и затем соединения и части походным порядком следовали в назначенный им район.

К началу контрнаступления советских войск немецко-фашистское командование имело против Юго-Западного, Донского и Сталинградского фронтов 4-ю танковую и 6-ю немецкие, 8-ю итальянскую, 3-ю и 4-ю румынские армии, насчитывавшие в общей сложности более 1 млн человек, более 10 тыс. орудий и минометов и 675 танков и штурмовых орудий. Советские войска, имевшие такую же численность, значительно превосходили противника в артиллерии и особенно в танках [5].

23 ноября войска Юго-Западного и Сталинградского фронтов завершили окружение вражеской группировки под Сталинградом и с 24 по 30 ноября вели бои по сужению кольца окружения, в котором оказались 6-я и 4-я танковая немецкие армии и составе 22 дивизий (330 тыс. человек). 3-я

румынская армия была разгромлена и остатки ее сдались в плен.

Ликвидация окруженной в Сталинграде группировки возлагалась на Донской фронт, усиленный 62-й, 64-й и 57-й армиями Сталинградского фронта. Свою задачу они выполнили ко 2 февраля 1943 г. В ходе этой операции с 10 января по 2 февраля были разгромлены 22 немецкие дивизии, взято в плен свыше 91 тыс. солдат и офицеров противника, на поле боя подобраны и захоронены около 140 тыс. убитых гитлеровцев.

С переходом в наступление Воронежского фронта 13 января 1943 г. началось восстановление железнодорожных направлений Лиски — Россошь и Лиски — Валуйки — Купянск. Восстановление рельсов требовало больших затрат труда, что снижало темпы работ. Как ни велика была помощь других видов транспорта, основу транспортной сети, связывавшей фронт и тыл, составляли железные дороги, и их восстановлению нужно было уделять особое внимание. А объем восстановительных работ был громадным: только в Сталинградском узле и на подступах к нему было разрушено 737 км главных и 500 км станционных путей, 340 искусственных сооружений [6].

Зимой 1942/43 г. пришлось восстанавливать железные дороги на освобожденной территории и осуществлять перевозки не только на степных пространствах между Сталинградом и Донбассом. Советские войска, одержав историческую победу под Сталинградом, перешли в наступление на огромном фронте от Ленинграда до Кавказа.

Таким образом, если Сталинградское сражение рассматривать в ракурсе противоборства двух транспортных систем, то эту битву противник проиграл, его транспортная система даже в условиях сильной поддержки военной авиацией оказалась менее способной к величайшему напряжению всех сил, какое требовали масштабы исторического сражения. Органы военных сообщений, железнодорожные войска и железнодорожники, водники и автомобилисты выстояли и победили в жестокой «битве на рельсах». Несмотря на огромные трудности, разрушенные участки и объекты непрерывно восстанавливались, а вместе с этим нарастал объем перевозок.

Если победа Советских войск под Сталинградом была воспринята за рубежом как величайшее чудо, то не меньшим чудом явилось транспортное обеспечение этой стратегической операции, в результате чего слабые, полуразрушенные и неподготовленные отрезки транспортной сети, подвергавшиеся постоянным бомбардировкам и обстрелам, благодаря самоотверженному труду тружеников транспорта превратились в непрерывно действовавший крупный выгрузочный район и послужили базой для развертывания контрнаступления невиданной силы.

В битве под Сталинградом с особой силой проявилось превосходство советской транспортной системы над транспортной системой фашистской Германии. При гораздо более слабой транспортной сети (три однопутные линии и несколько веток с малой пропускной способностью, к тому же

многократно разрушавшиеся в результате вражеских бомбардировок) советские транспортники подавали фронту войска и грузы с гораздо большей скоростью, чем это могли делать транспортники тыла вражеских войск. По свидетельству бывшего начальника генерального штаба сухопутных войск гитлеровского вермахта генерала К. Цейтцлера, переброска одной танковой дивизии по железной дороге с Северного Кавказа к Сталинграду занимала не менее двух недель.

Кроме того, Сталинградская битва с особой силой показала живучесть и выдающуюся роль железнодорожного транспорта в войне, возможность даже при наличии слабо развитой железнодорожной сети, которую противник многократно в течение суток выводил из строя систематическими воздушными атаками, организовать и осуществить нарастающий подвоз резервов и грузов снабжения в размерах, позволивших не только выстоять в длительных оборонительных боях, но и обеспечить мощное контрнаступление.

Значение победы советских войск под Сталинградом не могли не признать даже и немецкие генералы. Так, генерал Г. Дерр писал: «Для Германии битва под Сталинградом была тягчайшим поражением в ее истории, для России — ее величайшей победой... Сталинград был первым и до того времени единственным крупным сражением, выигранным Россией и сопровождавшимся уничтожением значительных сил противника. Ни один из ее союзников в минувшей войне не мог похвастаться такой победой» [7].

Битва под Сталинградом ознаменовала начало коренного перелома не только в ходе Великой Отечественной войны, но и всей Второй мировой войны. Успешный разгром немецко-фашистских войск у Сталинграда и на Северном Кавказе создал необходимые условия для дальнейших наступательных операций Красной армии и изгнания оккупантов.

Литература

1. Землин, А. И. Опыт правового регулирования финансового обеспечения войск в годы Великой Отечественной войны. 60 лет Великой Победы: история, уроки, современность : материалы межвузовской научной конференции, 19 апреля 2005 г. — М., 2005. — С. 231—232.

2. История второй мировой войны. 1939—1945. М., 1975. — Т. 5. — С. 20.

3. История Великой Отечественной войны Советского Союза 1941—1945. — М., 1964. — Т. 3. — С. 8.

4. Ковалев, И. Война и железные дороги // Железнодорожный транспорт. — 1942. — № 12. — С. 5.

5. История Второй мировой войны. 1939—1945. — М., 1976. — Т. 6. — С. 44, 45.

6. Реликвии боевой и трудовой славы: По залам народного музея волгоградских железнодорожников. — Волгоград, 1967. — С. 32—33.

7. Дерр, Г. Поход на Сталинград (оперативный обзор) / пер. с нем. — М., 1957. — С. 15—16.

Literature

1. Zemlin, A. I. The Experience of legal regulation of financial support for the troops during the great Patriotic war. 60 years of Victory: story, lessons, and modernity : materials of interuniversity scientific conference, April 19, 2005 — M., 2005. — P. 231—232.

2. History of the second world war. 1939—1945. M., 1975. — Vol. 5. — P. 20.

3. The history of the great Patriotic war of the Soviet Union 1941—1945. — M., 1964. — Vol. 3. — P. 8.

4. Kovalev, I. War and railway // Railway transport. 1942. — № 12. — C. 5.

5. History of the Second world war. 1939—1945. — M., 1976. — Vol. 6. — P. 44, 45.

6. Relics of military and labor glory: in the halls of the folk Museum of Volgograd railwaymen. —- Volgograd, 1967. — P. 32—33.

7. Doerr, Campaign to Stalingrad (operational review). — M., 1957. — P. 15—16.

Опыт правового обеспечения функционирования транспортной системы в годы Великой Отечественной войны (Москва, Юридический институт МИИТ, 29 ноября 2017 г.)

УДК 94.47

© Харламова Ю. А.
— доктор политических наук, доцент, профессор кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Подвиг советских железнодорожников в период битвы за Кавказ и в сражении за Сталинград

Аннотация. В статье проводится анализ роли железнодорожников в период битвы за Кавказ и в сражении за Сталинград. Оценивается значение команд бронепоездов на наиболее опасных участках фронта, освещаются события, связанные со строительством железнодорожной ветки Астрахань — Элиста — Кизляр, а также с восстановительными работами на железнодорожном транспорте.

Ключевые слова: бронепоезда; битва за Кавказ; Сталинградское сражение; советские железнодорожники.

© Kharlamova Yu.
— doctor of political science, associate professor, professor of the department of transport law and administrative law of the Law Institute Russian University of transport

The feat of the Soviet railway workers during the battle for the Caucasus and in the battle for Stalingrad

Abstract. The article analyzes the role of railway workers during the battle for the Caucasus and in the battle for Stalingrad. The importance of armored train teams on the most dangerous sectors of the front is assessed, events related to the construction of the Astrakhan-Elista-Kizlyar railway line, as well as reconstruction work on railway transport, are covered.

Keywords: armored trains; the battle for the Caucasus; the Battle of Stalingrad; Soviet railwaymen.

Железнодорожные команды бронепоездов. Работники железнодорожных магистралей в годы войны не только обеспечивали фронт всем необходимым, но и принимали непосредственное участие в боях. Бронепоезда, укомплектованные командами из числа лучших железнодорожников, активно участвовали в обороне и разгроме захватчиков на Северном Кавказе и Дону. На участке Эльхотово—Грозный действовал дивизион бронепоездов под руководством майора Кононенко. 31 октября 1942 г. на переезде станции Ардон в бою с колонной немецких танков и мотопехоты сражались бронепоезда «Оренбургский железнодорожник» и «Вперед на Запад», построенные рабочими Урала и переброшенные на Северный Кавказ. В бою было сожжено 22 немецких танка, сбито несколько фашистских самолетов, уничтожено много другой техники и немецких солдат.

Одним из важных участков битвы за Кавказ явилось сражение у древних Эльхотовских ворот, близ селения Эльхотово. Оно раскинулось вдоль правого берега Терека между городами Орджоникидзе (ныне Владикавказ) и Прохладный у северной оконечности Татартупского ущелья (Эльхотовских ворот). Немецко-фашистское командование, пытаясь использовать выгодное географическое положение Эльхотовских ворот, бросило сюда осенью 1942 г. 370-ю пехотную, 111-ю гренадерскую и 13-ю танковую дивизии.

В обороне Эльхотовских ворот действовали бронепоезда «Советская Сибирь», «Железнодорожник Кузбасса», базировавшиеся на станции Беслан. Оборону на участке Прохладная — Беслан — Дарг-Кох — Алагир держали и другие бронепоезда, ставшие на пути врага, рвавшегося к Орджоникидзе, Грозному, а также к бакинской нефти [1].

Налеты фашистских самолетов и танковые атаки не прекращались ни днем, ни ночью, но советские воины стояли насмерть. Прямой путь на Грозный и Баку был надежно перекрыт доблестными защитниками Эльхотовских ворот. Потеряв здесь несколько тысяч солдат и сотни танков, фашисты убедились в провале своего замысла.

Коллектив махачкалинского вагонного депо во главе с начальником В. П. Штурминым построил за короткий срок на средства комсомольцев и молодежи республики Дагестан бронепоезд «Комсомолец Дагестана», который также принимал участие в сражении за Эльхотовские ворота.

Всего за 1942—1943 гг. железнодорожники Дагестана построили шесть бронепоездов — «Защита Кавказа», «Магомед Гаджиев», «Сергей Киров» и другие, принимавшие участие в разгроме фашистских захватчиков на Северном Кавказе и Дону [2].

Коллектив Орджоникидзевского вагоно-ремонтного завода имени С. М. Кирова по заданию Орджоникидзевского комитета обороны в декабре 1942 г. построил бронепоезд «Владикавказец». Рабочие и специалисты

трудились днем и ночью. А через некоторое время личный состав бронепоезда в письме трудящимся Осетии сообщил, что «Владикавказец» уничтожил более 5 тыс. гитлеровских солдат и офицеров, 42 орудия, 47 минометов, 214 автомашин, 20 танков, 85 повозок с боеприпасами и военным имуществом [3].

Проект НКПС № 8. Железнодорожная ветка Астрахань — Элиста — Кизляр. Железнодорожная ветка Астрахань — Элиста — Кизляр сыграла важнейшую роль в исходе Сталинградской битвы, а значит, и войны в целом. 356 км шпал было проложено в нечеловеческих условиях в невероятные сроки — за девять месяцев, руками, спинами, жилами исключительно женщин, стариков и детей, поскольку все мужское население было на фронте. Дорога Астрахань — Элиста — Кизляр — фронтовая дорога жизни, строительство которой было зашифровано под кодом НКПС № 8. Она была построена в 1941—1942 гг.

В тяжелые дни обороны Кавказа, когда немецко-фашистские войска подошли близко к границам Дагестана, эта ветка явилась единственным путем, связавшим напрямую Закавказье с центральными областями страны. Значение магистрали еще больше возросло в период жестоких боев 1942 г. и в подготовке резервов контрнаступления советских войск в период сражения за Сталинград.

Существенно помогла и построенная Астраханская паромная переправа через Волгу, которую спешно возводили 30-й мостовой батальон под командованием майора Н. А. Перова и 2-й мостовой восстановительный отряд майора И. Ю. Баренбойма. С ее помощью происходила передача нефтеналивных составов с Кизлярской линии на магистраль Астрахань—Ахтуба [4].

Новая железнодорожная линия открывала кратчайший путь для доставки нефтепродуктов, пополнения продовольствия и других грузов из Баку и Грозного. В ее отсутствие указанные грузы приходилось доставлять паромом через Каспийское море в Красноводск, а уже оттуда кружным путем по Ашхабадской и Ташкентской дорогам в центральные районы страны. Это существенно усложняло ситуацию как на фронте, так и в тылу.

С начала августа до 1 ноября 1942 г. Орджоникидзевская дорога пропустила через Кизлярский участок и сдала на Рязано-Уральскую дорогу 291 поезд, в том числе 55 наливных, 99 сплоток паровозов, 144 сухогрузных поездов, 4 пассажирских, 9 военно-санитарных поездов. Всего было передано 9000 товарных вагонов и 3100 цистерн, 323 пассажирских вагона, 1921 паровоз, из них 345 — в горячем состоянии. В это же время поступило для Закавказского фронта свыше 4300 вагонов с войсками и грузами снабжения. Было вывезено оборудование с других дорог и с северных участков Орджоникидзевской дороги [5]. В первые дни по новому направлению воинские эшелоны двигались один за другим с интервалами 800—1200 м [6].

В процессе эксплуатации направления Кизляр—Астрахань наращивалась и его пропускная способность, прежде всего, за счет строительства дополнительных переправочных средств через Волгу, поскольку имевшийся маломощный железнодорожный паром перевозил составы по частям.

Введение этой линии дало возможность эвакуировать товарные и пассажирские вагоны, цистерны, паровозы, а также одновременно организовать снабжение боевой техникой, боеприпасами, продовольствием войска, оборонявшие предгорья Кавказа. В наиболее напряженный период на фронте дорога сыграла исключительно большое значение.

Не случайно директивой Ставки Верховного Главнокомандующего на командование Закавказского фронта возлагалась задача по обеспечению бесперебойного движения по этой трассе всеми возможными средствами [ЦАМО (Центральный архив Министерства Обороны) Ф. 209. Оп.1064. Д. 1. Л. 124].

Военными было принято решение по обороне дороги. 30-я и 110-я кавалерийские дивизии предназначались именно для этого. По мнению английского военного историка Л. Гарта, русская кавалерия нашла очень хорошее применение своим специфическим качествам, действуя в степях против сильно растянутого оборонного заслона. Русским на этом фланге сосредоточить силы было легко, так как они могли использовать железную дорогу, шедшую от Астрахани на юг. Ее проложили в бескрайней степи без подготовки земляного полотна. Немцы вскоре поняли, что, уничтожая отдельные участки этой дороги, они ничего не добьются, так как русские укладывали новые секции пути. Хотя немецкие подвижные отряды прорывались к побережью Каспийского моря, оно так и осталось для них «миражем в пустыне» [7; с. 280].

Кроме кавалерийских дивизий Ставка приказала командующему Закавказским фронтом использовать для обороны железной дороги Кизляр—Астрахань выделенные в распоряжение командующего Закавказским фронтом три дивизиона бронепоездов, усилив их пехотными десантами и подвижными отрядами, действовавшими вдоль линии дороги [8].

Ввод в эксплуатацию вновь построенных железнодорожных линий в дальнейшем значительно повысил надежность и устойчивость работы прифронтовых дорог. Огромные масштабы работ и скоростные методы строительства оказались возможными благодаря большой организаторской и хозяйственной деятельности партийных и государственных органов, сумевших в порядке трудовой повинности привлечь к участию в процессах строительства десятки тысяч граждан. Например, на сооружении дороги Кизляр — Элиста — Астрахань работало свыше 20 тыс. человек [7; с. 428].

Важно подчеркнуть, что трудовая повинность часто использовалась в годы войны и основной массой населения эта вынужденная мера воспринималась как необходимость, которую требовалось выполнить в срок.

Восстановление железнодорожного хозяйства. Оккупировав большую часть Дона и Северного Кавказа, фашистские завоеватели полагали, что закрепились на этой территории всерьез и надолго. Они затратили немало усилий и средств на приспособление железнодорожной сети под европейские стандарты, перестроили рельсовую колею, сделав ее несколько у́же. На локомотивах и вагонах, доставшихся немецкой армии в качестве трофеев, были заменены колесные пары. За несколько месяцев оккупантам удалось реорганизовать железнодорожное хозяйство. В результате этого после освобождения от захватчиков на участке Ростов—Лихая советским железнодорожникам пришлось первоначально восстанавливать европейскую узкую колею, пустить по ней трофейные паровозы и вагоны, а уж спустя несколько месяцев приспособить пути для использования отечественной техники.

Приказом Наркомата путей сообщения от 21 февраля 1943 г. для скорейшего восстановления повреждений и разрушений на базе Ростовского строительно-монтажного треста было организовано железнодорожное строительное управление, в которое вошли 11 участков, мостопоезд, ремонтно-прокатная база, монтажная контора, песчаные и каменные карьеры, лесозавод, известковые и кирпичные заводы. Прежде всего, на эту строительную базу и опирались восстановители [9].

В итоге наступательной операции советских войск в январе—феврале 1943 г. была освобождена от врага железнодорожная магистраль Гудермес — Прохладная — Армавир — Тихорецкая — Ростов. На этом направлении восстановление производило Управление военно-восстановительных работ-20 в составе 1-й гвардейской и 29-й железнодорожных бригад под руководством генерала Н. В. Борисова. К началу наступления оперативные части этих бригад выполняли задачи технического прикрытия железнодорожных линий, обеспечивая их функционирование.

Возрождение участков Котельниково — Сальск — Батайск — Тихорецкая вели Управления военно-восстановительных работ — 8-я, 15-я и 45-я бригады, возглавляемые генералом И. С. Картеневым. Уже в январе 1943 г. по линии Сталинград—Сальск перевезли 48 800 т воинских грузов. Это стало возможным благодаря усилиям 15-й железнодорожной бригады, поскольку было восстановлено в короткие сроки 141 км пути. Всего на направлении Сталинград — Сальск — Батайск в ходе зимней операции было налажено движение на 570 км пути [10; с. 335].

Воины-железнодорожники 1-й гвардейской бригады в неимоверно трудных условиях за сутки укладывали более 12 км пути, что было недостаточно в условиях высоких темпов наступления Красной Армии. Отставание восстановительных работ создавало большие трудности для снабжения войск. Мобилизация местных железнодорожников и населения позволила довести темп восстановления до 15 км в сутки. Но и этого было недостаточно [11].

Серьезные трудности вызвало восстановление мостов через реки Ку-

бань и Уруп. Темп ликвидации последствий разрушений железнодорожной линии Минеральные Воды — Кавказская достигал 15,3 км в сутки [10; с. 357].

Части 1-й гвардейской железнодорожной бригады также вместе с рабочими и служащими спецформирований НКПС (Народного комиссариата путей сообщения) восстанавливали участки Беслан — Дарг-Кох — Галюгаевский — Прохладная, Прохладная — Аполлонская, Минеральные Воды — Нагутская, Овечка — Кубанская, Мирская — Леушковская — Кисляковка — Мечетный, Кочеванчик — Батайск. На этих участках было восстановлено 50 искусственных сооружений, 10 пунктов водоснабжения, около 1300 проводокилометров связи и выполнен ряд других работ [12]. 22 января 1943 г. было открыто направление Галюгаевский — Прохладная — Минеральные Воды. Железнодорожные воины выполнили норму на 120—150%. Уже 12 января 1943 г., через неделю после освобождения города Прохладного, по железнодорожной линии пошли поезда [13].

Восстановление железных дорог на освобожденных территориях осуществлялось в три очереди.

По первой очереди производились укладка главного пути, восстановление мостов (постоянное или временное, в зависимости от степени разрушения), минимального количества путей на станциях и узлах, устройство временной связи, водоснабжения, электроснабжения, временных станционных зданий и других сооружений с тем, чтобы как можно быстрее открыть движение поездов по участку, хотя бы с невысокой скоростью. Подобного рода работы производились железнодорожными войсками и спецформированиями НКПС (Народного комиссариата путей сообщения), возглавляемыми Управлениями военно-восстановительных работ, которые активно привлекали местное население. Женщины, подростки, старики как могли помогали восстановителям. Главная задача состояла в том, чтобы скорее пустить поезда в нужном направлении.

Во вторую очередь восстанавливались устройства паровозного, вагонного и энергетического хозяйства. Сооружения приводились в состояние, гарантирующее нормальное движение поездов. Такой объем восстановительных работ должен был обеспечить заданную пропускную способность без ограничения скорости движения. Эта деятельность проводилась уже железнодорожными работниками самих станций и узлов.

Третья очередь предусматривала полное восстановление железных дорог до существовавшей ранее пропускной способности.

В рядах защитников из числа железнодорожников Северного Кавказа и Дона были представители многих братских советских народов, проявившие образцы преданности Родине, солдатского мужества и трудового подвига.

Литература

1. Гончаренко, В. П. Сражались за Кавказ. // Электрическая и тепловая тяга. — 1990. — № 10. — С. 41.

2. Рафф, Е. Славной истории строки. — Махачкала, 1986., С. 19 — 20.

3. Худалов, Т. Т. Северная Осетия в Великой Отечественной войне. — Владикавказ, 1992. — С. 75.

4. Кабанов, П. А. Стальные перегоны. — М., 1973. — С. 144.

5. Северо-Осетинская партийная организация в годы Великой Отечественной войны : сборник документов и материалов. — Орджоникидзе, 1968. — С. 324.

6. Гриценко, М. И. Железнодорожное обеспечение Сталинградской оборонительной операции // Железнодорожный транспорт. — 1992. — № 8. — С. 63.

7. Лиддел Гарт, Б. Г. Вторая мировая война. — М., СПб., 1999.

8. Гречко, А. А. Битва за Кавказ. — М., 1969. — С. 115.

9. Селюнин, В. А. Промышленность и транспорт Юга России в Великой Отечественной войне (1941—1945 гг.) : автореф. дис. докт. ист. наук. — Ростов н/Д, 1997. — С. 51.

10. История железнодорожного транспорта России и Советского Союза. — Т. 2. 1917—1945 гг. / под ред. В. Е. Павлова, М. М. Уздина. — СПб., 1997.

11. Железнодорожники в Великой Отечественной войне. 1941—1945 / под ред. Н. С. Конарева. — М., 1987. — С. 253.

12. Терехин, К. П. Гвардейцы — железнодорожники: Боевой путь 1-й гвардейской ж.-д. Варшавской Ордена Кутузова бригады (1941—1945 гг.). / К. П. Терехин, А. С. Таралов — М., 1967. — С. 79.

13. Аликберов, З. М. Партийные организации республик Северного Кавказа в годы Великой Отечественной войны. — Махачкала, 1969. — С. 74.

Literature

1. Goncharenko, V. P. Fought for the Caucasus. // Electrical and thermal traction. — 1990. — № 10. — P. 41.

2. Raff, E. The Glorious history of the line. — Makhachkala, 1986. — P. 19—20.

3. Hudlow, T. T. North Ossetia in the great Patriotic war. — Vladikavkaz, 1992. — P. 75.

4. Kabanov, P. A. Steel sections. — M., 1973. — P. 144.

5. North Ossetian party organization in the years of the great Patriotic war : a collection of documents and materials. — Ordzhonikidze, 1968. — P. 324.

6. Gritsenko, M. I. Rail providing the Stalingrad defensive operation // Railway transport. — 1992. — № 8. — P. 63.

7. Liddell Hart, B. H. The Second world war. — M., SPb., 1999.

8. Grechko, A. A. The Battle for the Caucasus. — M., 1969. — P. 115.

9. Selyunin, V. A. Industry and transport of the South of Russia in the great Patriotic war (1941—1945) : avtoref. dis. doctor. east. sciences'. — Rostov n/D, 1997. — P. 51.

10. The history of railway transport in Russia and the Soviet Union. — Vol. 2. 1917—1945 / ed. by V. E. Pavlov, M. M. Uzdin. — SPb., 1997.

11. Railwaymen in the great Patriotic war. 1941—1945 / ed. By S. Konareva. — M., 1987. — P. 253.

12. Terekhin, K. P. Guards — the railwaymen: the Combat path of the 1st guards. the Warsaw Order of Kutuzov brigade (1941—1945) / P. K., Terekhin, A. S. Tara-fishing — M., 1967. — P. 79.

13. Alikberov, Z. M. Party organizations of the republics of the North Caucasus in the great Patriotic war. — Makhachkala, 1969. — P. 74.

Опыт правового обеспечения функционирования транспортной системы в годы Великой Отечественной войны (Москва, Юридический институт МИИТ, 29 ноября 2017 г.)

УДК 94.47

© Матвеева А. М.
— кандидат исторических наук, доцент
кафедры истории и культурологии Московского
автомобильно-дорожного государственного
технического университета (МАДИ)
alexmatveeva828@mail.ru

Как ковалась наша победа — советский тыл в годы Великой Отечественной войны

Аннотация. Великая Отечественная война — это сражение экономик, моделей мобилизации и организации промышленности, а также борьба тружеников тыла. В статье рассматриваются ключевые вопросы, связанные с мобилизацией советского народа для отпора врагу. Развенчиваются мифы о состоянии тыла и развитии советской экономики военного периода.

Ключевые слова: Великая Отечественная война; советский тыл; эвакуация; индустриализация; мобилизация; обороноспособность СССР.

© Matveeva A.
— candidate of historical sciences, associate professor
history and culturology, Moscow state automobile
and road state technical University

How forged our victory — the soviet rear during the Great Patriotic war

Abstract. The Great Patriotic war is also a battle of economies, patterns of mobilization and organization industry, as well as the struggle of workers. The article discusses key issues related to mobilizing the Soviet people to repel the enemy. Debunk the myths about the state of logistics and the development of the Soviet economy of the war period.

Keywords: Great Patriotic war; the Soviet home front; evacuation; industrialization; mobilization; the defense of the USSR.

В свое время выдающийся российский геополитик А. А. Свечин подчеркивал, что организация слаженной работы тыла — часть стратегии государства в войне, «каждое государство, чтобы не быть застигнутым врасплох, уже в мирное время стремится установить у себя известное согласование между своим хозяйственным развитием и экономическими предпосылками успешного ведения войны» [1; с. 358]. Советскому Союзу предстояла война с промышленной развитой Европой. Руководство СССР еще с конца 1920-х гг. уделяло пристальное внимание проблеме роста промышленного производства. За годы предвоенных пятилеток наша страна добилась колоссального развития производительных сил. В строй было введено около 11,2 тыс. металлургических комбинатов, электростанций, крупных заводов и государственных предприятий тяжелой индустрии. С нуля были созданы новые, стратегически важные отрасли промышленности: химическая, автомобильная, тракторная, танкостроительная, самолетостроительная, электротехническая и др. По сравнению с довоенным 1913 г. валовая продукция промышленности в 1940 г. увеличилась в 7,7 раза, а продукция машиностроения — в 50 раз. Начавшаяся война потребовала ускоренной мобилизации экономики всей страны, которая выполнялась по плану, утвержденному Совнаркомом и ЦК ВКП(б) 29 июня 1941 г. Это была сложная, широкомасштабная производственная операция, которая завершилась к 1942 г. Одновременно с этим необходимо было решить и другую задачу, которая имела не только экономический, но и стратегический характер. Речь идет о масштабной эвакуации населения, промышленных объектов, научно-исследовательских институтов и лабораторий, предметов культурно-исторического наследия на Восток. По мнению британского журналиста А. Верта, «эвакуацию промышленности во второй половине 1941 и начале 1942 г. и ее “расселение” на востоке следует отнести к числу самых поразительных организаторских и человеческих подвигов Советского Союза во время войны» [2; с. 518]. Решение всех этих сложнейших задач лежало на нашем героическом и самоотверженном советском народе.

С началом войны были введены сверхурочные работы — в среднем трудовой день составлял 10—11 часов, но в ряде случаев его продолжительность могла составлять все 20 часов. А по окончании рабочего дня городские жители несли дежурство в штабах ПВО, санитарных дружинах. Отпуска отменялись.

В конце 1941 г. на военных предприятиях и у транспортных служб была введена трудовая мобилизация: труд был приравнен к службе в армии.

Великая Отечественная война — это также война двух экономических систем: капиталистической (в форме фашистской диктатуры) и социалистической. Поэтому победа в войне — это не только боевой подвиг советской армии, но и торжество советской экономической системы.

Сегодня предпринимаются попытки принизить трудовой подвиг советского народа и реальные преимущества плановой экономики. Например,

современные мифотворцы заявляют, например, что И. В. Сталин совершил серьезную ошибку, не проведя эвакуацию до войны, в связи с этим предприятия и людей вывозили под бомбами фашистов. Удивляет в такой постановке вопроса оторванность от реалий военного времени. В условиях войны эвакуация осуществлялась только в случае непосредственной угроза захвата предприятия врагом. До этого заводы и фабрики работали на производство необходимой продукции. Другой вопрос — откуда именно нужно было эвакуировать предприятия? Как можно было определить до войны, до каких рубежей сможет добраться враг?

Кроме того, начало эвакуации является частью мобилизации страны и это было бы сразу же воспринято Гитлером как начало войны. В результате именно СССР предстал бы в облике агрессора, а промышленность все равно пришлось бы эвакуировать под вражескими бомбами! Кроме того, эвакуация предприятий на Восток до войны тяжелым бременем упала бы на советский народ, который и так трудился на пределе человеческих возможностей.

В 1930-е гг. в ходе масштабной модернизации страны экономика СССР стала по-настоящему плановой. И это обстоятельство помогло нашей страны в годы войны, поскольку к ее началу у советского руководства уже были продуманные планы развития экономики и основные принципы подхода к ее управлению в военных условиях. В частности, историк Л. Самуэльсон установил, что И. В. Сталин заранее разрабатывал планы по переброске ряда предприятий на Восток для организации на их базе военного производства [3, с. 98]. В преддверие войны были созданы государственные резервы стратегического сырья.

О продовольственной составляющей данных подготовительных мероприятий рассказывал в своем интервью историку Г. А. Куманеву сталинский нарком земледелия И. А. Бенедиктов: «Что же касается мобилизационного плана Наркомата земледелия, составленного перед войной, то в нем, наряду с другими важными и первоочередными мерами, предусматривалось создание ряда стратегических резервов: продовольствия, материально-технических средств, запасных частей, сортовых семян, металлов, горючего, химикатов. В Наркомате земледелия этими вопросами в первую очередь занимался специально созданный мощный военный отдел, подчиненный непосредственно только наркому. К январю 1941 г. государственные резервы и мобилизационные запасы одного зерна, муки и крупы составляли около 6 млн 162 тыс. т» [4; с. 302].

Известный советский экономист и политический деятель Н. А. Вознесенский в своей книге, посвященной анализу организации хозяйства страны в годы Великой Отечественной войны, выделил некоторые важнейшие мероприятия по переводу экономики на военные рельсы:

1) мобилизация производственных мощностей промышленности на нужды войны. Военная промышленность была усилена передачей ей предприятий других отраслей народного хозяйства. Был прекращен вы-

пуск целого ряда видов гражданской продукции. Сырье и материалы отпускались преимущественно на военное производство;

2) похожие мобилизационные мероприятия были проведены в сельском хозяйстве. Ресурсы деревни теперь шли в первую очередь на обеспечение нужд Красной Армии. В восточных районах страны были увеличены посевные площади, чтоб хоть как-то смягчить потерю плодородных земель Украины, Дона, Северного Кавказа. При промышленных предприятиях, по опыту гражданской войны, организовывались подсобные хозяйства. В них производился картофель, овощи, мясо, молочные продукты. Это позволило многим предприятиям существенно улучшить продовольственное обеспечение своих работников. На самом верху получило поддержку индивидуальное огородничество рабочих и служащих. За период с 1942 по 1945 г. огородники собрали более 26 млн т картофеля и овощей, что стало заметным подспорьем в тяжелое время;

3) происходит мобилизация транспорта. Вводятся жесткие графики движения поездов, чтобы обеспечить своевременное снабжение фронта всем необходимым. Пассажирские перевозки временно были ограничены, за исключением эшелонов с беженцами и эвакуируемыми в централизованном порядке на Восток. Кроме того, были осуществлены шаги по увеличению пропускной способности железных дорог Урала, превращенного в главный военный цех страны. В целом железнодорожный и речной транспорт были военизированы. На транспорте вводился дисциплинарный устав военного времени;

4) мобилизация не обошла стороной строительство и строительные кадры. Все основные силы строительных организаций сосредоточивались на возведении военных заводов и связанных с ними предприятий. В соответствии с военным временем были пересмотрены строительные нормы. Сокращены сроки строительных работ. Прекращено строительство некоторых объектов с целью экономии материалов и трудовых ресурсов;

5) важные мероприятия осуществлялись с целью мобилизации рабочей силы. Сюда можно отнести также шаги, направленные на переквалификацию рабочих в промышленности и подготовку новых кадров взамен ушедших на фронт.

В частности, были проведены массовые выпуски учащихся школ фабрично-заводского обучения, ремесленных и железнодорожных училищ. В годы войны ФЗО окончили почти 2,5 млн молодых рабочих. Рабочие военной промышленности и кооперированных с ней предприятий на период войны считались мобилизованными. Самовольный уход с предприятий приравняли к дезертирству в армии. Теоретически, он карался тюремным заключением от 5 до 8 лет. Вместе с тем в жизни столько суровые наказания применялись редко, поскольку нарушителями как правило оказывались совсем молодые мальчишки. В них видели героев тыла, в худшем случае озорников, а не преступников. Кроме того, в годы Великой Отечественной войны к труду широко привлекалось неработающее население. С

помощью привлеченных трудовых резервов решали, в том числе, и срочные задачи оборонного значения;

6) естественной мерой военного времени становится мобилизация продовольственных резервов страны. Собственно говоря, как выше было сказано, их для военных нужд в основном и создавали. Целью этой меры становится бесперебойное снабжение Красной армии и городов. Царизм, не сумев решить именно эту задачу, подвел страну к революции в 1917 г. С целью мобилизации продовольственных ресурсов в годы войны был перестроен государственный розничный товарооборот. Было введено нормированное снабжения населения — карточная система. Это позволило на протяжении всей войны и в первое время после нее сохранить сравнительно цены на предметы первой необходимости. Нормы снабжения были дифференцированы. По размеру получаемых пайков население делилось на четыре группы. Первую группу составляли рабочие и приравненные к ним лица. Им полагалось от 800 до 1200 г хлеба в день. Во вторую группу были включены служащие, они получали 500 г хлеба в день. Далее, в третьей группе, шли иждивенцы, на которых выделялось 400 г. Столько же получали те, кто входил в четвертую категорию — дети. Но на детей распространялись и некоторые важные в военное время привилегии. В яслях на каждого ребенка полагалось 900 г сахара в месяц при норме в 400 г по карточке. То же касалось мяса и других продуктов. Не забыло правительство так же об учениках школ. На каждого из них в день сверх нормы отпускалось 50 г хлеба и 10 г сахара. Кроме того, устанавливались бесплатные завтраки. Следует при этом отметить, что в годы войны действовала двухуровневая система государственных цен: пайковых и коммерческих. Объем государственной торговли по коммерческим ценам в рыночном обороте страны был весьма высок, достигая почти 10%;

7) мобилизации подлежали также ресурсы народного хозяйства и даже средства населения во имя победы. Каждая, далеко не лишняя копейка, должна была идти на финансирование Отечественной войны. Военные расходы в государственном бюджете резко возросли. Создание магазинов и ресторанов, в которых население обслуживалось по государственным коммерческим ценам, еще одной целью так же имело мобилизовать средства граждан на нужды обороны. В качестве дополнительного источника финансирования военного хозяйства широко использовалась эмиссия.

Здесь уместно вспомнить наркома финансов А. Г. Зверева. Он отмечал, что в СССР еще в предвоенные годы велась подготовка финансовой системы к войне. Также он указал на то, что в годы войны только наркомат обороны поглотил более 50% средств госбюджета. И военные расходы этим далеко не ограничивались. По авторитетному мнению Зверева, только социалистическая система могла справиться с такими перегрузками в финансовой сфере [5];

8) мобилизация аппарата управления [6]. Иными словами, «Все для фронта, все для Победы!». Даже животные — от мышей до верблюдов бы-

ли мобилизованы на нужды фронта.

Первой, самой масштабной задачей, которую пришлось решать в процессе перевода экономики на военные рельсы, становится эвакуация объектов народного хозяйства и миллионов людей на Восток. Эти вопросы курировал А. Н. Косыгин. В наследство еще от царской России, Советскому Союзу досталась проблема, связанная с концентрацией основной массы предприятий на Западе страны. Мероприятия первых сталинских пятилеток, особенно третьей пятилетки, когда упор был сделан на развитие восточных регионов страны, данную проблему в достаточном объеме не решали. В результате до 80% промышленности уже на первых этапах войны оказалось в зоне боевых действий и прифронтовых районах. Известны такие цифры: на временно оккупированных территориях до войны проживало до 45% населения страны, добывалось 65% угля, производилось 68% чугуна, 50% стали, 60% алюминия, 38% зерна, 84% сахара и т.д.

И здесь советский народ совершил очередной великий подвиг. Многие очевидцы событий, в том числе иностранцы, оставили восторженные отклики о переброске индустриальной мощи СССР на Восток. Например, американский публицист С. Сульцбергер отмечал: «Легендарным стал перевод промышленных предприятий из западной части СССР на восток. Теперь десятки сибирских заводов выпускают станки, запчасти, танки, противотанковые ружья, тягачи, самолеты, снаряды, орудия, винтовки, пулеметы, боеприпасы, ручные гранаты, минометы, артиллерию, дизельные моторы, карбюраторы, перерабатывают медную и железную руду, нефть. На юго-востоке действуют новые текстильные предприятия... Этот осуществленный в гигантских масштабах перевод промышленности на восток — одна из величайших саг истории» [7; с. 85].

Уже в первые месяцы из западной части СССР было эвакуировано более 1,5 тыс. крупных промышленных предприятий. Так, в Поволжье было переведено 226 предприятий, в Среднюю Азию — 308, в Западную Сибирь — 244, в Восточную — 78. Больше всех принял спасенных от немцев крупных предприятий Урал — 667. Всего за годы войны на Востоке СССР было построено и введено в строй 3500 крупных предприятий. Это резко повысило экономическую мощь Восточных территорий. Например, Казахская ССР стала производить до 150% по сравнению с довоенным уровнем, а Урал и Западная Сибирь — от 150% до 250%. Результат не замедлил проявиться. Военная перестройка народного хозяйства затянулась всего на год. Многие предприятия на новом месте заработали в течение 3—4 месяцев. Часто первые образцы боевой техники выпускали еще в недостроенных цехах, под открытым небом из деталей, привезенных с собой. На Уралмаше, ориентированном на производство крупногабаритных машин, началось серийное производство корпусов и башен для танков КВ (Клим Ворошилов). Крупная база танкостроения была создана Сталинградским тракторным заводом в районе реки Волги. Горьковский завод «Красное Сормово» с 1 июля занялся выпуском лучших танков войны — Т-34. Челябинский и

Сталинградский тракторные заводы перешли на производство тяжелых и средних танков (КВ, ИС, Т-28, Т-34), а Горьковский автозавод специализировался на легких танках (Т-40, Т-50, Т— 60, Т-70, Т-80). Вопросы танкостроения курировал В. М. Молотов. На авиационных заводах в сложных условиях начавшейся войны было в кратчайший срок налажено производство новых типов самолетов (истребители: МиГ-3, Ла-5, Ил-2; бомбардировщики: Пе-2, Ту-2). Ответственность за выпуск самолетов и авиадвигателей была возложена на Г. М. Маленкова. Заводы сельскохозяйственного машиностроения были переведены на выпуск минометов. Их производство было налажено еще до войны. Было возобновлено ошибочно приостановленное незадолго до войны производство противотанковых пушек 45- и 76-мм калибра. Эти вопросы контролировал нарком вооружения военных лет Д. Ф. Устинов.

Когда военная экономика заработала на полную мощь, СССР решительно обогнал III Рейх, т.е. почти всю объединенную Европу, по производству новейшей боевой техники, вооружений и боеприпасов. Хотя наш экономический потенциал уступал экономическому потенциалу Германии и ее сателлитов в 2,5—4 раза, уже к Сталинградской битве войну экономик мы выиграли. Это стало базой Победы. Если сравнивать первый и последний год, то производство стрелкового оружия в стране увеличилось в 3,5 раза, орудий, минометов, танков и самоходной артиллерии — в 5 раз, боевых самолетов — в 2,5 раза, боеприпасов — почти в 2 раза. Причем, наше превосходство отразилось не только в количественных, но и качественных показателях: в расчете на 1 тыс. т стали СССР производил в 5 раз больше танков и артиллерийских орудий, а на тысячу металлорежущих станков — в 8 раз больше самолетов, чем Рейх.

Нельзя не сказать и еще об одном преимуществе плановой системы. Когда наша армия погнала врага на Запад, создается Комитет по восстановлению разрушенного врагом народного хозяйства. Его работой руководил Маленков. О создании Комитета говорилось в постановлении СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 21 августа 1943 г. «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации». Уже в годы войны было восстановлено около 6 тыс. заводов и фабрик. Это составило примерно 30% разрушенного. А ведь производство вооружений никто не сворачивал, фронт по-прежнему получал все необходимое! Среди поднятых из руин флагманов социалистической индустрии были такие гиганты, как Донецкий, Таганрогский, Мариупольский, Макеевский металлургические заводы, Сталинградский тракторный, Луганский паровозостроительный, Харьковский турбинный заводы. Понятно, что этот список отнюдь не исчерпывающий. Достичь высочайших успехов на фронте и в экономике в годы войны удалось, прежде всего, благодаря массовому патриотическому подъему. Ярчайшим его проявлением стала масштабная, добровольная запись советских граждан на фронт. В первое военное полугодие было создано около 60 дивизий народного ополчения и 200 отдель-

ных полков (2 млн человек). С первых дней войны началась масштабная материальная помощь Красной Армии от населения.

Так, денежные поступления в Фонд обороны за первые три года войны составили 10 млрд руб. Помощь от населения была разнообразной: изготовление (чаще всего, вязание) и сбор теплых вещей, которых хватило на всю многомиллионную армию; посылка подарков фронтовикам (табак, мыло, варежки и др.)

Важное значение сыграло патриотическое движение доноров в годы Великой Отечественной войны. В этот период в СССР было около 5,5 млн доноров, давших для фронта 1 700 тыс. крови. Даже в блокадном Ленинграде было заготовлено 144 тыс. л донорской крови. Крупнейшим центром заготовки донорской крови была Москва. 24 июня 1944 г. Президиум Верховного Совета СССР учредил нагрудный знак «Почетный донор СССР».

В тылу патриотизм советских людей сказался и в невиданном прежде трудовом энтузиазме. Этот моральный взлет, превосходящий даже то, что наблюдалось в нашей стране в годы первых пятилеток, хотя, честно говоря, нам, сегодняшним, это даже сложно представить.

Литература

1. Кокошин, А. А. Выдающийся отечественный военный теоретик и военачальник Александр Андреевич Свечин. О его жизни, идеях, трудах и наследии для настоящего и будущего. — М. : Издательство Московского университета, 2013.

2. Верт, А. Россия в войне 1941—1945. — М. : Воениздат, 2001.

3. Самуэльсон, Л. Красный колосс. Становление военно-промышленного комплекса СССР. 1921—1941 . — М. : АИРО-XX, 2001.

4. Куманев, Г. А. Говорят сталинские наркомы. — Смоленск : Русич, 2005.

5. Зверев, А. Г. Сталин и деньги. — М. : Алгоритм, 2012.

6. Вознесенский, Н. А. Военная экономика СССР в период Отечественной войны. — М. : Госполитиздат, 1947.

7. Сульцбергер, С. Русский фронт // Лайф. — 1942. — 20 июля. — С. 84—88.

8. Мурманцева, В. С. Женщины в солдатских шинелях. — М. : Воениздат, 1971.

Literature

1. Kokoshin, A. A. Outstanding Russian military theoretician and military commander Alexander Andreyevich Svechin. About his life, ideas, works and heritage for the present and future. — M. : Publishing house of Moscow University, 2013.

2. Werth, A. Russia at war 1941—1945. — M. : Voenizdat, 2001.

3. Samuelson, L. Red colossus. The formation of the military-industrial complex of the USSR. 1921—1941. — M. : AIRO-XX, 2001.

4. Kumanev, G. A. Say Stalin's Commissars. — Smolensk : Rusich, 2005.

5. Zverev, A. G. Stalin and the money. — M. : Algorithm, 2012.

6. Voznesensky, N. A. Military economy of the USSR during Patriotic war. — M. : Gospolitizdat, 1947.

7. Sulzberger, C. Russian front // Life. 1942. — July 20. — S. 84—88.

8. Urmantseva, V. C. Women in soldiers ' uniforms. — M. : Voenizdat, 1971.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 347.463

© Землин А. И.
— доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Транспортное право
и административное право» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ),
заслуженный деятель науки Российской Федерации
Zemlin.Aldr@yandex.ru

Актуальные гносеологические и праксиологические проблемы правового обеспечения транспортной безопасности

Аннотация. В статье на основе анализа норм транспортного законодательства и сложившейся практики рассматриваются правовые вопросы обеспечения транспортной безопасности, формулируются предложения по совершенствованию системы правового регулирования деятельности по обеспечению транспортной безопасности.

Ключевые слова: транспорт; безопасность на транспорте; безопасность транспортной системы; транспортная безопасность; транспортное законодательство; национальная безопасность; национальные интересы.

© Zemlin A.
— doctor of legal sciences, professor,
head of chair «Transport law and administrative law»
Law Institute of the Russian University of transport,
honored science worker of the Russian Federation

Relevant epistemological and praxeological problems of legal ensuring of transport safety

Abstract. In article on the basis of analysis of provisions of the transport legislation and the established practice addresses legal issues of ensuring transport safety, formulates proposals for improving the system of legal regulation in ensuring transport security.

Keywords: transport; transport security; transport system security;

transport security; transport legislation; national security; national interests.

Обеспечение транспортной безопасности в Российской Федерации имеет конституционно-правовую основу. Так, ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации экономическое развитие, федеральный транспорт и пути сообщения, оборону и безопасность. Статья 72 Конституции относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ обеспечение правопорядка, общественной безопасности, экологической безопасности, борьбу с катастрофами и ликвидацию их последствий, в том числе в области транспортной деятельности.

Поскольку гносеологические и методологические подходы автора к определению правового понятия, места и роли правового регулирования транспортной безопасности в системе транспортного права уже раскрывались ранее [1], представляется возможным ограничиться лишь кратким изложением исходных позиций, являющихся своего рода отправной точкой, определяющей вектор научного исследования.

Итак, очевидно, что термин «транспортная безопасность» в ракурсе лингво-семиотического анализа предстает как симбиоз понятий «транспорт» и «безопасность». Транспортная деятельность как форма социальной активности предусматривает перемещение каких-либо объектов и заключается в перевозках грузов, пассажиров, багажа и почты. Транспорт, соответственно, рассматривается как одна из важнейших отраслей экономики, обеспечивающей процесс товарного обмена. Одновременно транспорт также является отраслью народного хозяйства, имеющей своим предназначением, в отличие от промышленности и сельского хозяйства, не создание новых материальных объектов, а обеспечение их перемещения в пространстве, установление и обеспечение связей хозяйствующих субъектов. Также транспорт рассматривается как важнейшая составляющая системы обеспечения национальной безопасности. В связи с особым значением транспорта обеспечение нормального, оптимального функционирования транспортной системы имеет существенное значение для экономики, народного хозяйства, социально-экономической сферы и национальной безопасности России.

Указанное обстоятельство в сочетании с уязвимостью транспортной системы, подверженностью ее многочисленным угрозам различного характера и уровня, предопределяет необходимость обеспечения ее безопасности, что, в свою очередь, детерминирует необходимость четкого и полного правового обеспечения и системного организационного упорядочивания деятельности в указанной сфере.

Определяясь во второй составляющей исследуемой категории «транспортная безопасность», следует отметить, что легальное определение термина «безопасность» в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» отсутствует. Ранее, в утратившем силу Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» под безопасно-

стью понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Очевидно, что отсутствие легального определения базового понятия не могло не повлечь за собой появления многочисленных и весьма различных исследовательских дефиниций. Современные научные подходы к пониманию термина «безопасность», отличающиеся, по нашему мнению, наибольшей степенью адекватности, строятся на таких категориях, как защищенность, угроза (отсутствие или наличие), способность, деятельность, отношение и т.п.

Тем не менее большинство точек зрения основывается на понимании безопасности как некого состояния защищенности системы (части, структурного элемента системы) от нежелательных воздействий и угроз.

В самом общем виде можно представить себе следующее видение термина безопасность применительно к некой социальной системе: безопасность представляет собой состояние защищенности (устойчивости) системы от потенциальных (реально имеющих место) воздействий негативного характера (угроз). Становится очевидным, что классификация видов безопасности возможна, а в целях типологизации — необходима, в зависимости от вида угроз, сферы, в которой функционирует система, защищаемых интересов. Это умозаключение представляется весьма важным для последующего анализа места транспортной безопасности в системе различных видов безопасности, познания ее сущности и принципов обеспечения.

В качестве гипотезы представляется возможным предположить, что транспортная безопасность входит в более широкую по своему содержанию систему. Таковой может являться национальная безопасность.

Что касается термина «национальная безопасность», то анализ нормативных правовых актов приводит к выводу о коренном изменении подходов к его определению по сравнению с ранее имевшимися как в России, так и за рубежом. Ранее он использовался исключительно для определения защищенности государства от внешних военных угроз. Например, в соответствии с ранее действовавшей Концепцией национальной безопасности Российской Федерации (была утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300) национальная безопасность России отождествлялась с безопасностью ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в России. Зарубежные ученые в этот период также увязывали понятие «национальная безопасность» с защищенность государства от внешних военных угроз. Дж. Ромм по этому поводу отметил: «в течение многих десятилетий термин “национальная безопасность” был, большому счету, синонимом военной безопасности. Сейчас же данное значение все чаще ставится под сомнение, поскольку убывающая напряженность холодной войны совпали с ростом обеспокоенности по поводу различных невоенных угроз безопасности Америки» [2].

Итогом эволюции правовой категории в последние годы «национальная безопасность» стало ее понимание как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Таким образом, классификация национальной безопасности возможна в зависимости:

во-первых, от субъекта, интересы которого подлежат защите. С этой точки зрения должна быть выделена, как минимум, государственная, общественная, личная безопасность. В рамках дальнейшей классификации возможно выделение территориальной, корпоративной безопасности и т.д.;

во-вторых, от подлежащих защите от угроз (потенциальных или реальных) интересов. По этому критерию должна быть вычленена безопасность социальная (жизни и здоровья, семьи, материнства и детства и пр.), религиозная, финансовая, экономическая, оборонная (военная, пограничная, мобилизационная и т.д.). Естественно, в рамках дальнейшей классификации по этому основанию также подлежат выделению геополитическая, внутриполитическая, международная, информационная, экологическая, энергетическая и, разумеется, транспортная безопасность. Перечень, опять-таки открыт.

Автор не преследует цель дать единственно верную, исчерпывающую классификацию видов национальной безопасности. Приведенный перечень весьма неполон, условен и носит абрисный характер, поскольку цель наша весьма тривиальна — выявить возможную взаимосвязь систем национальной безопасности и транспортной безопасности.

В ракурсе этого подхода, исходя из места и роли транспорта в экономике, народном хозяйстве, обороне страны, становится явным место транспортной безопасности в системе национальной безопасности государства, проявляется взаимосвязь, преемственность с родовыми понятиями «безопасность» и «национальная безопасность» на основе соотношения философских категорий общего, особенного и частного.

Соответственно, транспортная безопасность предстает как система, составные структурные элементы которой входят частично в системы экономической, социальной, геополитической, оборонной безопасности. Проникая в их содержание, транспортная безопасность продолжает играть кумулятивную функцию, объединяя элементы, входящие в иные системы национальной безопасности как по предметной составляющей, так и по специфике методов, форм и процедур регулирования транспортных отношений. Соответственно, транспортная безопасность по отношению к иным системам, входящим на правах подсистем в систему более высокого, а точнее, высшего, порядка — национальную безопасность, имеет, воз-

можно, гомогенный, но однозначно аутоморфный характер. Итак, представляется обоснованным вывод о том, что транспортная безопасность — составляющая национальной безопасности в целом, наличие которой жестко опосредует реализацию национальных интересов.

Что касается понятия «национальный интерес», то в настоящее время имеются различные дефиниции этого правового термина, однако в большинстве случаев можно выявить следующую взаимосвязь в системе формально-логических построений: национальные интересы представляют собой важнейший и доминирующий фактор развития государства, а также предпосылку для многоаспектной деятельности государства, нацеленной на эффективное решение соответствующих проблем и задач.

В связи с этим вполне объяснимой и логичной выглядит и трансформация термина «жизненно важные интересы» в термин «национальные интересы», использованный в Концепции национальной безопасности Российской Федерации. В указанном документе национальные интересы России определялись как «совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах».

Определение национальных интересов нашей страны в качестве «совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах» было зафиксировано в Концепции в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

В отличие от Концепции национальной безопасности Российской Федерации, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года национальные интересы России были определены как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства». В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года национальным интересам России был посвящен разд. III «Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты». Таким образом, само наименование раздела акцентирует внимание на том, что национальные интересы следует рассматривать в неразрывной связи со стратегическими национальными приоритетами, под которыми понимаются важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан России, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, нацио-

нальные интересы Российской Федерации определяются как объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития.

Основываясь на положениях указанных документов, можно сделать вывод, что в современных условиях национальные интересы определяют инновационный вектор развития государства, отражают его важнейшие потребности, а обеспечение национальной безопасности реализуется через стратегические национальные приоритеты, которые определяют направления обеспечения национальной безопасности на основе национальных интересов Российской Федерации.

Помимо того, Стратегия, в отличие от Концепции, не определяет особо интересы граждан, общества и государства, не разделяет национальные интересы России на сферы, не содержит их перечня, а формулирует лишь потребности государственного развития на долгосрочную перспективу, конкретизируя стратегические национальные приоритеты.

Праксиологический анализ приводит к однозначному выводу о том, что проблема обеспечения безопасности трансформировалась в конкретные направления государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества и государства. Множественность интересов, подлежащих защите, а также негативных факторов (угроз) детерминирует выделение различных видов безопасности, что нашло свое закрепление в законодательстве.

Например, в Конституции РФ наряду с понятием «безопасность» в ст. 37, 71, 74, 82 используются такие понятия, как: «безопасность государства» (ст. 13, 55); «государственная безопасность» (ст. 114); «общественная безопасность»; «экологическая безопасность» (ст. 72); «безопасность граждан» (ст. 56); «безопасность людей».

В ст. 1 Федерального закона «О безопасности» содержится упоминание о следующих ее видах: безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, а также иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ. Таким образом, перечень как перечисленных в Конституции, так и указанных в Федеральном законе «О безопасности», видов безопасности не является исчерпывающим.

В научной литературе выделяются и иные виды безопасности: безопасность медицинской деятельности, экономическая безопасность уголовно-исполнительной системы, безопасность в сфере электронной коммерческой деятельности, информационная безопасность, безопасность в сфере закупочной деятельности, естественно, особо интересующая нас транспортная безопасность и пр.

Легальное определение транспортной безопасности содержится в Федеральном законе от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», где под транспортной безопасностью понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных

средств от актов незаконного вмешательства. Целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

Следует отметить, что Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р) предусматривает реализацию цели «Обеспечение безопасности транспортной системы», которая позволит повысить безопасность движения, полетов и судоходства, обеспечить эффективную работу аварийно-спасательных служб, подразделений гражданской обороны, специальных служб, достичь безопасного уровня функционирования инфраструктурных объектов транспорта, повысить уровень соответствия транспортной системы задачам обеспечения военной безопасности страны и тем самым создать необходимые условия для соответствующего уровня общенациональной безопасности и снижения террористических рисков. Далее отмечается, что «в рамках указанной цели за счет комплекса мероприятий предполагается достичь уровня безопасности движения, полетов и судоходства, соответствующего международным и национальным требованиям. Обеспечение транспортной безопасности позволит повысить состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры от противоправных действий, в том числе террористической направленности, угрожающих безопасной деятельности транспортного комплекса». Итак, в Стратегии используются термины «безопасность транспортной системы», «безопасная деятельность транспортного комплекса», а далее, как мы увидим, также и «безопасность на транспорте» в сочетании с «безопасностью транспортных средств».

Помимо того, в рамках структуры транспортной безопасности законодательством выделяются ее составляющие. Так, в Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» под безопасностью дорожного движения понимается состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий. Очевидно, что легальное закрепление различных видов безопасности в структуре транспортной безопасности дает основания для научного исследования структурных элементов и взаимосвязей между ними.

Здесь подлежат учету требования Транспортной стратегии о том, что необходимо повысить уровень защищенности транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, а также обеспечить более высокий уровень безопасности перевозок грузов, требующих особых условий. При этом планируется обеспечить объединение мер по повышению безопасности на транспорте с повышением безопасности транспортных средств в единую систему.

Особо отмечается, что осуществление мер по обеспечению военной

безопасности Российской Федерации для своевременного удовлетворения потребностей военной организации государства в транспортных услугах позволит достичь необходимого уровня мобилизационной готовности транспорта общего пользования (в том числе объектов двойного назначения), запасов государственного и мобилизационного резервов, подготовки комплекса мероприятий по техническому прикрытию и восстановлению всех видов транспортных коммуникаций, по подготовке и техническому обслуживанию всех видов транспортных средств. Обновление существующего и закупка нового железнодорожного подвижного состава (железнодорожных платформ), необходимого для выполнения воинских перевозок, позволит повысить готовность железнодорожной отрасли по выполнению воинских перевозок как в мирное, так и военное время.

Уровень безопасности транспортной системы планируется повысить за счет развития систем профессионального допуска к транспортной деятельности путем лицензирования или декларирования (уведомления).

Нельзя не акцентировать внимание на том, что в Транспортной стратегии отмечено, что «важную роль в достижении высокого уровня безопасности должно сыграть также обеспечение потребности транспортного комплекса в специалистах с высоким уровнем профессиональной подготовки, отвечающей требованиям безопасности и устойчивости транспортной системы». Соответственно, особое значение приобретает необходимость глубокого, системного восприятия специалистами транспорта правовых норм, усвоение их как личностно значимой, интериоризированной ценности. Нельзя не согласиться с тем, что «Каждый специалист транспорта при выполнении возложенных на него полномочий обязан исполнять соответствующие нормы права. Полученные правовые знания позволяют специалисту осмысленно понимать сущность обязывающих норм права, необходимость исполнять их, неисполнение правовых предписаний приводит к серьезным последствиям на транспорте. Внутреннее убеждение, сформированное на правовых знаниях, значительно повышает результативность управления в рабочем коллективе, способствует принятию и поддержке позитивных решений, ведущих к повышению качества транспортных услуг и к укреплению безопасности на транспорте» [3].

При этом надо учитывать, что долгосрочные приоритеты государственной политики в сфере транспорта, установленные Государственной программой Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (постановление Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596) включают, в том числе, обеспечение комплексной безопасности и устойчивости функционирования транспортной системы, включая повышение транспортной безопасности, снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду и перевод транспорта на новые виды топлива.

Немаловажной научной проблемой является оценка состояния транспортной безопасности как в целом, так и по различным видам транспорта, регионам и т.п. Для выявления критериев транспортной безопасности це-

лесообразно использовать индикаторы, позволяющие оценить имеющийся уровень безопасности, вектор ее развития, угрозы и т.п. Важность такого рода исследований очевидна. В качестве направления может быть предложена, например, модель, предусматривающая комплексное использование нескольких групп таких индикаторов. Например: индикаторы финансовой составляющей, кадровой и организационной составляющей, технико-технологической составляющей, правовой составляющей транспортной безопасности и др.

В данном случае следует использовать в качестве основы приведенные в Транспортной стратегии индикаторы достижения цели обеспечения безопасности транспортной системы. Так, к индикаторам первого уровня отнесены следующие базовые характеристики уровня безопасности на транспорте:

— снижение транспортных рисков (гибели) на различных видах транспорта;

— снижение количества происшествий на единицу транспортных средств по транспортному комплексу в целом;

— доля объектов транспортной инфраструктуры, меры по организации защиты которых от актов незаконного вмешательства соответствуют требованиям по обеспечению транспортной безопасности, в общем количестве объектов транспортной инфраструктуры, требующих защиты от актов незаконного вмешательства.

Индикаторы второго уровня, как указано в Транспортной стратегии, включают следующие дополнительные характеристики уровня безопасности на транспорте:

— доля автотранспорта, имеющего разрешительные документы на перевозку, принадлежащего юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, в общей численности парка автотранспорта, принадлежащего указанным лицам;

— доля судоходных гидротехнических сооружений, подлежащих декларированию безопасности, имеющих опасный или неудовлетворительный уровни безопасности, в общем количестве судоходных гидротехнических сооружений;

— число происшествий на воздушном транспорте;

— повышение уровня аэронавигационного обслуживания (рост средней величины налета воздушных судов на один инцидент по причинам, связанным с аэронавигационным обслуживанием);

— уровень удовлетворенности населения мерами, принимаемыми органами исполнительной власти в целях обеспечения транспортной безопасности;

— уровень охвата территории РФ поисково-спасательным обеспечением полетов.

Таким образом, даже самый абрисный анализ позволяет обосновать вывод о том, что транспортная безопасность в качестве составной части

национальной безопасности Российской Федерации представляет собой визуализируемое и дифференцируемое с использованием научно вырабатываемых и верифицируемых в рамках практической деятельности критериев (индикаторов) состояние и развитие урегулированных правом общественных отношений в сфере транспорта, которое обеспечивает непрерывное и эффективное перемещение материальных и нематериальных благ в интересах личности, общества и государства. Помимо этого, транспортная безопасность является базовой составляющей национальной безопасности Российской Федерации, характеризующейся особым составом жизненно важных интересов, сложившихся в сфере транспорта. В данном ракурсе транспортную безопасность представляется возможным рассматривать в качестве состояния транспортной системы, способное обеспечить эффективное удовлетворение общественных потребностей, экономическую независимость и военную безопасность страны в условиях внешних и внутренних угроз.

Безопасность (состояние защищенности) обеспечивается через деятельность участников системы обеспечения безопасности (деятельность по обеспечению безопасности). Например, под обеспечением транспортной безопасности в законе понимается реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что функциональная модель транспортной безопасности предполагает конкретизацию следующих ее системных признаков:

— на правах подсистемы входит в систему более высокого уровня — национальной безопасности;

— обладает рядом особенностей, отличающих ее от иных видов безопасности, детерминированных спецификой транспортной деятельности;

— имеет самостоятельную субстратную (правовые нормы), организационную (система государственных органов специальной компетенции), функциональную (реализует регулятивную и контрольную функции в сфере транспорта) и субстанциальную (совокупность охраняемых национальных интересов государства) составляющие;

— обеспечивается осуществлением повседневной упорядоченной исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов, хозяйственной деятельности корпоративных субъектов и реализацией прав и обязанностей иных участников транспортных правоотношений;

— обладает признаками адаптивности к изменениям объективной реальности и устойчивости (консерватизма) к детерминирующим воздействиям субъективного и объективного характера;

— визуализируется посредством правовых отношений при участии определенного круга субъектов, возникающих в процессе и по поводу применения ими правовых методов в целях обеспечения транспортной

безопасности.

При этом очевидна неоднозначность, формально-логическая и догматическая неоднозначность и неопределенность терминов и понятий, используемых в транспортном законодательстве для обозначения значимых правовых категорий.

Таким образом, условием обеспечения транспортной безопасности является ее дальнейшее концептуальное и методологическое осмысление на основе доктринальных подходов, а также разработка и научное обоснование предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования транспортной безопасности в целом и ее видов.

Литература

1. Землин, А. И. Актуальные вопросы обеспечения транспортной безопасности в современной России // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 1(13). — С. 8—14.

2. Joseph, J. Romm. Defining National Security: The Nonmilitary Aspects. — N. Y., 1993. — P. 12.

3. Духно, Н. А. Пути развития Юридического института Российского университета транспорта // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 10(22). — С. 14.

Literature

1. Zemlin, A. I. Topical issues of transport security in modern Russia // Transport law and security. — 2017. — № 1 (13). — P. 8—14.

2. Joseph, J. Romm. Defining National Security: The Nonmilitary Aspects. — N. Y., 1993. — P. 12.

3. Duhno, N. A. Ways of development of the Law Institute of the Russian University of transport / / Transport law and security. — 2017. — №. 10(22). — P. 14.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 347.463

© Харламова Ю. А.
— доктор политических наук, доцент, профессор кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Актуальные политико-правовые аспекты транспортной безопасности

Аннотация. В статье дается политико-правовой анализ проблем, которые связаны с процессом обеспечения транспортной безопасности в современной России. Подчеркивается важность комплексного подхода к решению задач, которые стоят перед обществом и органами государственной власти в вопросах регулирования транспортной безопасности.

Ключевые слова: транспортная безопасность; транспортная стратегия; транспортная политика; транспортное право.

© Kharlamova Yu.
— doctor of political science, associate professor, professor of the department of transport law and administrative law of the Law Institute Russian University of transport

Actual political and legal aspects of transport security

Abstract. The article gives a political and legal analysis of problems related to the process of ensuring transport security in modern Russia. The importance of an integrated approach to the solution of the tasks facing the society and public authorities in the regulation of transport security is stressed.

Keywords: transport safety; transport strategy; transport policy; transport law.

Транспортный комплекс России — это важнейшая технообщественная инфраструктура государства, входящая в число приоритетных в процессах обеспечения жизнедеятельности населения. Она не только выполняет системообразующую хозяйственную функцию, но и охватывает большую часть России через профессиональную сеть и территорию деятельности железных и автомобильных дорог, морских, водных и воздушных трасс,

услугами которых пользуются миллионы человек ежегодно.

Актуальность постановки проблемы в таком ключе определяется новыми геостратегическими возможностями российского транспортного комплекса как коммуникационного моста между Европейским Союзом и Восточной Азией, элементом политического влияния страны в процессах встраивания в новые трансконтинентальные и региональные потоки и сети общественно-политической (включая международно-правовую) и деловой активности.

Транспорт, являясь непреложным атрибутом экономической жизни, оказывает влияние и на сферы правовой, социальной, политической жизни. Он обеспечивает подвижность и всеобщую связь населения, участвуя в процессах социальной мобильности. К тому же транспортный комплекс выступает таковым не сам по себе, а как элемент общественной системы, оказывающей свое влияние на многие стороны функционирования и развития институтов власти, права, государства.

В последние годы юридической основой для выбора структурных приоритетов развития транспортной системы России послужили следующие нормативные правовые документы:

— Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная приказом Минтранса России от 12 мая 2005 г. № 45;

— Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р;

— Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы), утвержденная постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 377;

— Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010—2020 годы), утвержденная постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848;

— Стратегия развития железнодорожного транспорта до 2030 года», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р;

— Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596.

Проблема безопасности Российского государства и общества занимает одно из центральных мест в содержании национальных стратегий и программных документов. Транспортный комплекс занимает одно из центральных мест, поскольку он является одним из основных факторов социально-политической и экономической безопасности и стабильности российского общества и государства, а также важного элемента его военно-стратегической безопасности в условиях различных вызовов.

Изучение безопасности как механизма, состояния, а также самостоятельного и достаточно автономного явления, во многом определяющего

условия, жизненные возможности, будущее связанных с ней объектов, может быть проведено на основе применения широкого спектра научных парадигм.

В рамках комплексной проблемы безопасности России актуальной становится, на наш взгляд, главнейшая — целостность государства, что связано с должным функционированием транспортных сообщений (в частности, автомобильных, железнодорожных, водных и др.).

Вообще, целостность государства стала «основной темой в Менделеевской теории России и ее безопасности, а безопасность России — СССР — основой Легасовской теории техносферной безопасности Советского Союза и мира (катастрофа Советского Союза обернется небывалой катастрофой мира, как доказал В. А. Легасов) [1; с. 17].

Академику В. А. Легасову также принадлежит важное достижение — системный анализ Чернобыльской катастрофы. Именно на основе этого исследования он заложил основы теории современной безопасности России и мира как неразрывной задачи. Кроме того, В. А. Легасов был в числе первых, кому удалось поднять на государственный уровень идею о создании научного института, занимающегося исключительно проблемами обеспечения безопасности больших технических систем, куда относился и весь транспортный комплекс. В качестве особого принципиального этапа в формировании научного знания по этой проблеме можно выделить 1987 год, когда была опубликована статья В. А. Легасова [3; с. 20], где обосновывалась необходимость создания единой системы обеспечения безопасности государства.

В глобализационных процессах XXI в. транспортные системы занимают ключевую роль. Они во многом структурируют социально-политические и экономические отношения, выступают важным элементом политического позиционирования властных субъектов. Кроме того, процесс глобализации как никакой другой способствует возникновению технологических макросистем, в том числе в области транспорта, которые априори не могут быть лишены определенной социально-политической окраски. Современными исследователями довольно часто обращается внимание на развитие тенденций глобализации, которые обусловили и различные подходы к пониманию этого исторического явления, которое, на наш взгляд, должно рассматриваться как основная тенденция развития мирового общественно-политического процесса.

В силу множества исторических обстоятельств и особенностей развития России в XIX—XX вв. основной спецификой транспортного комплекса на ее обширной территории, в отличие от большинства стран мира, стала ведущая роль магистральных железных дорог в сферах материального обращения и межрегиональных связей населения, обеспечивающих жизненно важные национальные интересы.

Значение железнодорожного комплекса для развития Российского государства было обусловлено двумя основными факторами: технико-

экономическими преимуществами по сравнению с другими видами транспорта, а также совпадением направлений и мощности основных транспортно-экономических потоков с конфигурацией и параметрами железнодорожных магистралей, что формировалось в течение длительного исторического периода. Несущий каркас грузопроводящих и пассажирообслуживающих железнодорожных линий имеет почти 200-летнюю историю. Железнодорожный комплекс России обладает существенными преимуществами как перед другими видами транспорта, так и перед другими национальными транспортными комплексами, поскольку имеет лучшие экономические, энергетические показатели, способность к бесперегрузочным массовым перевозкам в экстремальных условиях, практически в любой значимый пункт Российской Федерации, а также может быть эффективно использован в мировом транзитном сообщении. Он функционирует как единый, органически целостный, размещенный на огромной территории производственно-технологический комплекс. Кроме того, крупнейшие хозяйственные территориально-производственные комплексы страны созданы в восточной ее части, где также сосредоточены топливно-энергетический потенциал и минерально-сырьевые ресурсы, значительно удаленные от центральных районов и требующие бесперебойной доставки. Таким образом, устойчивая и эффективная работа железнодорожных магистралей является необходимым условием политической стабильности, а также подъема экономики, улучшения условий и уровня жизни населения страны. При этом отметим, что численность работников отрасли достигает 2,45% от общей численности занятых в экономике, а удельный вес в основных фондах страны производственных фондов железнодорожной отрасли порядка 11,1% [8; с. 63].

По показателям перевозочной деятельности отечественных железных дорог можно во многом судить о состоянии экономики в целом и темпах экономического роста. А с учетом значения, которое они приобрели в России, легко спрогнозировать дальнейшие социально-политические и социально-экономические перспективы страны, поскольку, обеспечивая перевозку массовых грузов в больших объемах, железнодорожный комплекс способен в значительной степени определять общий масштаб цен в экономике. Так, в условиях России на каждый процент прироста транспортных тарифов уровень инфляции возрастает на 0,3% [5; с. 71].

Тарифный фактор естественных монополий является основным в росте инфляции, что, в свою очередь, может вызвать процесс генерации инфляции, который способен дестабилизировать не только экономическую, но и политическую сферу государства и привести к росту социальной напряженности.

В связи с этим представляется обязательным выделение транспортной составляющей и ее важнейшего элемента — железнодорожного комплекса в качестве самостоятельного блока в общей системе национальной безопасности.

Содержание политико-правовых процессов приватизации и реструктуризации предоставили широкие экономические возможности, прежде всего, для крупных иностранных компаний-поставщиков железнодорожной техники или даже отдельных государств, которым они выгодны. В качестве характерного примера отметим, что «ускорение процессов приватизации железных дорог в развивающихся странах способствовало глобализации железнодорожной промышленности, что привело к возникновению новых рыночных возможностей, выходящих за пределы североамериканского рынка» [2; с. 20].

На фоне этого практически до 2005 г. главным направлением российской государственной промышленной политики, в частности, в железнодорожном машиностроении, являлось противодействие консолидации предприятий отрасли, что подтверждается целым рядом проведенных исследований [4; с. 20; 6; с. 27—29; 7].

Принимая во внимание отмеченное, можно констатировать, что стране необходима новая транспортная политика и методология ее осуществления, которая включала бы в себя геоэкономическую стратегию развития транспортного комплекса РФ в XXI в., а также пути, возможности и пределы его интеграции в мировую транспортную систему в борьбе за мировой доход. В современной России остро обозначилась проблема дефицита научно обоснованных подходов к построению единой стратегии развития транспортного комплекса страны, обострилась потребность в комплексном экспертно-аналитическом обеспечении принятия решений в области транспортной стратегии и политики.

Литература

1. Айзатулин, Т. А. Теория России. Геоподоснова и моделирование. — М., 1999.

2. Багвелл, Д. М. Глобализация рынка железнодорожной промышленности / Д. М. Багвелл, Р. В. Байрд // Железные дороги мира. — 2000. — № 6.

3. Легасов, В. А. Из сегодня — в завтра // Известия. — 1987. — 5 окт.

4. Липатов, В. А. Механизм согласования интересов государства и предпринимателей при разработке и реализации промышленной политики (на примере железнодорожного транспорта) : автореф. дис. … канд. полит. наук. — М., 2006

5. Палкин С. В. Проблемы экономики социального развития железнодорожного транспорта. — М. : ВИНИТИ РАН, 2005.

6. Харламова, Ю. А. Железнодорожный транспорт России как один из основных компонентов экономической безопасности государства // Транспорт: наука, техника, управление. — 2007. — № 6.

7. Шевченко, С. Г. Совершенствование экономических методов и моделей управления развитием предприятия промышленного железнодорожного транспорта : автореф. дис. … канд. экон. наук. — М., 2009.

8. Экономическая безопасность железнодорожного транспорта / под ред. Р. А. Кожевникова, З. П. Межох. — М. : Маршрут, 2005.

Literature

1. Aizatulin, T. A. The Theory Of Russia. The geological and modelling. — M., 1999.

2. Bagwell, D. M. Globalization of the market of railway industry / D. M. Bagwell,

R. W. Baird // World railways. — 2000. — № 6.

3. Legasov, V. A. Of today — to tomorrow // News. — 1987. — 5 Oct.

4. Lipatov, V. A. the mechanism of coordination of interests of the state and entrepreneurs in the development and implementation of industrial policy (on the example of rail transport) : author. dis. ... kand. polit. sciences. — M., 2006.

5. Palkin, S. V. problems of economy, social development of railway transport. — M. : VINITI, 2005.

6. Kharlamova, Yu. Railway transport of Russia as one of the main components of economic security of the state // Transport: science, technology, management. — 2007. — № 6.

7. Shevchenko, S. G. Improvement of economic methods and models of management of development of the enterprise of industrial railway transport : avtoref. dis. ... kand. econ. sciences. — M., 2009.

8. The economic security of rail transportation / edited by R. A. Kozhevnikova, Z. P. Majoh. — M. : The Route, 2005.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 347.463

© Андреев А. П.
— кандидат исторических наук,
главный научный сотрудник Центра исследования
проблем безопасности Российской
академии наук, эксперт РАН
andreev_a_p@mail.ru

© Вихрян А. П.
— кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник Центра исследования
проблем безопасности Российской
академии наук, эксперт РАН
michalich2005@rambler.ru

© Николаева Н. В.
— программный директор Международного
форума «Технологии безопасности»
ninelle4@yandex.ru

Перспективы реализации государственно-частного партнерства в сфере транспортной безопасности современной России: потенциал торгово-промышленных палат

Аннотация. В статье рассматривается актуальная проблематика, непосредственно связанная с перспективами реализации государственно-частного партнерства в сфере транспортной безопасности в Российской Федерации. Особое внимание авторы уделяют раскрытию потенциала системы торгово-промышленных палат в указанной области, а также определению ключевых направлений такого партнерства в обеспечении транспортной безопасности, в частности, в противодействии актам незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

Ключевые слова: публичный интерес; государственно-частное партнерство; транспортная безопасность; объекты транспортной инфраструктуры; акты незаконного вмешательства; торгово-промышленные палаты;

система торгово-промышленных палат.

© Andreev A.
— chief researcher of the Center for security studies of the Russian Academy of sciences RAS expert

© Vihryan A.
— senior research fellow of the Center for security studies of the Russian Academy of sciences RAS, expert candidate of historical sciences

©Nikolaeva N.
— program director International
— forum «Security technologies»

Prospects of implementation of public-private partnership in the field of transport security in modern Russia: the potential of chambers of commerce and industry

Abstract. The article discusses current issues related to prospects of implementation of public-private partnership in the sphere of transport security in the Russian Federation. Special attention is paid to the potential of the system of chambers of Commerce in this region and identification of key areas of such partnerships in transport security, particularly, against acts of unlawful interference in the activities of the transport complex.

Keywords: public interest; public-private partnership; transport safety; transport infrastructure; acts of illegal intervention; trading-industrial chamber; the system of chambers of commerce.

Современный этап глобализации, представляющей собой объективно существующую в мире тенденцию к формированию единого общепланетарного пространства — транспортного, информационного, коммуникационного, научно-технического [5; с. 7], — генерирует все новые угрозы и вызовы. Радикально изменившиеся производительные силы перестали уже иметь локальный характер и охватили, в сущности, всю Землю. Речь идет о транспортных, информационных, коммуникационных, финансовых инфраструктурах. Весь мир накрыла сеть Интернета. Создание производственного и жизнеобеспечивающего пространства, в конечном счете, в масштабе всей планеты — это тоже глобализация. Возникает проблема управления этими структурами: чисто коммерческого или функционального. Общественный и частный интерес в таких системах могут оказаться

разнонаправленными, причем общественный (публичный) интерес предполагает приоритет надежности над экономической эффективностью [5; с. 9].

Публичный интерес представляет собой признанный (либо сформировавшийся и в силу этого объективно фиксируемый в качестве такового и подлежащий признанию), обеспеченный, охраняемый и защищаемый публичной властью (публичными властями нескольких государств) как выразителем и представителем интересов общества крупный (общезначимый общенационального или международного значения) интегральный комплекс правовых, социальных, экономических и (или) иных интересов (потребностей, стремлений и перспективных ожиданий-интенций) общества в целом или значимых для общества в целом интересов отдельных общественных страт [1; с. 15]

Аксиоматичным стал тезис, согласно которому общественный (или публичный) интерес настоятельно требует обеспечения надежности (безопасности), отдавая именно последнему приоритет над экономической эффективностью. Известно, что критерий обеспечения безопасности является доминирующим при функционировании любых инфраструктур, но особый приоритет надежности (безопасности), с точки зрения авторов настоящей публикации, должен быть поставлен во главу угла в сфере транспортной инфраструктуры.

Согласно требованиям Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года развитие транспортной системы нашей страны должно быть нацелено на обеспечение максимальной безопасности, полный и опережающий учет международных требований в области безопасности перевозок с использованием формализованных критериев и оценок, в том числе принятых или разрабатываемых в международной практике.

Следует особо подчеркнуть, что на данный момент в нашей стране уделяется повышенное внимание разработке и реализации системы мер, направленных на обеспечение транспортной безопасности (далее — ТБ), под которой понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры (далее — ОТИ) и транспортных средств (далее — ТС) от актов незаконного вмешательства (далее — АНВ), в том числе террористической направленности.

Практика мирового терроризма показывает, что особо «излюбленной мишенью» для террористов является транспорт, который ввиду своей специфики сам по себе является потенциальным источником опасности, а если в его деятельность вмешаться незаконными агрессивными действиями, либо допустить преступное бездействие, то потенциальная опасность становится реальной опасностью с тяжелейшими последствиями.

Принимая во внимание совокупность изложенного ранее, на наш взгляд, одним из гибких и эффективных экономико-правовых инструментов, реально способного содействовать обеспечению транспортной безопасности (в частности, в сфере обеспечения защищенности ОТИ, в том

числе, и от АНВ) в современной России на данный момент является государственно-частное партнерство (далее — ГЧП).

В связи с этим уместно заметить, что ГЧП в середине нулевых годов было весьма модным и находило свое отражение в целом ряде концептуальных документов (имеются в виду документы в области транспортной безопасности). В частности, речь идет о разработанной в 2006 г. Минтрансом России Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России (далее — Концепция). Нужно отметить, что ее реальным итогом стала разработка и принятие уже упоминавшегося Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

В то же время, если в Концепции термин «ГЧП» — в контексте обеспечения ТБ — упоминается шесть раз, в том числе и в качестве одного из основных принципов государственной политики обеспечения транспортной безопасности (максимальное использование в рыночных условиях возможностей ГЧП), то в Законе указанный термин отсутствует.

Представляется, что наступил момент, когда целесообразно рассмотреть потенциальную возможность внесения в Федеральный закон «О транспортной безопасности» поправок, направленных на интеграцию института ГЧП в сферу обеспечения транспортной безопасности. Тем более что в нашей стране относительно недавно был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ГЧП в сфере ТБ возможно определить как разновидность социально-экономического взаимодействия государства и бизнеса, направленное на обеспечение транспортной безопасности, в процессе реализации которого консолидируются активы (ресурсы) ГЧП, при обязательном условии сбалансированности распределении рисков сторон и доминировании общественного (или публичного) интереса [4].

В условиях резкой активизации международного терроризма, имеющей место в настоящее время, высока вероятность возникновения новых вызовов и угроз для экономической безопасности современной России, а также для процесса ее интеграции в мировую хозяйственную систему. Поэтому, с нашей точки зрения, сейчас приобретает повышенную актуальность проблематика, непосредственно связанная с ГЧП в области противодействия терроризму (антитеррористического партнерства государства и бизнеса), а также возможного использования потенциала торгово-промышленных палат РФ в реализации указанного партнерства.

Известно, что последние представляют собой бизнес-объединения, выступающие в роли символического «моста» между государством и предпринимательским сообществом (кстати, составляющим немалую долю населения нашей страны). Деятельность торгово-промышленных палат РФ регулируется соответствующим федеральным законом и направлена, прежде всего, на содействие развитию экономики Российской Федерации,

ее интегрированию в мировую хозяйственную систему.

В отношениях власти и бизнеса отчетливо проявляется противоречие между обслуживанием публичных (общественных) интересов и обеспечением прибыли. Каким образом партнерство разрешает это противоречие, как оно влияет на социально-экономические отношения в стране, какие последствия ожидают общество в результате передачи частному сектору производств и услуг, традиционно относящихся к сферам государственной деятельности, зависит от зрелости гражданского общества, силы государства, развитости общественных институтов контроля над деятельностью госаппарата, прозрачности самой партнерской деятельности. Проблемы развития взаимоотношений государства и бизнеса характерны для любой экономической системы: бизнес всегда хочет больше свободы, чем имеет, а государство больше налогов. Иначе говоря, в основе институтов отношений бизнеса и государства лежит принцип обеспечения законом свободы в обмен на эффективность [3; с. 111].

Практика показывает, что Торгово-промышленная палата РФ, являясь легитимным лидером всей системы торгово-промышленных палат РФ, играет роль действенного регулятора условий, при которых указанный ранее принцип «обеспечения законом свободы в обмен на эффективность» мог бы быть в полной мере реализован без малейших перекосов и отклонений [3; с. 111—112].

Нужно особо подчеркнуть, что наша страна одной из первых на мировой арене сформулировала базовые политические подходы к существующим актуальным проблемам укрепления антитеррористического партнерства государства и бизнеса, ориентируясь, прежде всего, на международные задачи. Известно, что в 2006 г. Россией, в рамках председательства в «Группе восьми», была выдвинута Инициатива партнерства государств и бизнеса (ГЧП) в сфере противодействия терроризму.

В частности, позиция Торгово-промышленной палаты РФ о необходимости ГЧП в области противодействии терроризму впервые публично была представлена Президентом Палаты академиком Е. М. Примаковым на Третьей ежегодной Конференции по вопросам международной безопасности в феврале 2006 г. в Брюсселе, и получила принципиальную поддержку двух десятков стран, ряда международных организаций и крупнейших мировых компаний [см. Тезисы выступления Директора Департамента экономической безопасности и противодействия коррупции ТПП РФ Н. И. Гетмана: «Партнерство государства и бизнеса в противодействии терроризму» на Международном научном форуме «Партнерство государства, бизнеса и гражданского общества при обеспечении информационной безопасности и противодействии терроризму» (12—15 апреля 1010 г., Гармиш-Партенкирхен, Германия) // URL: http://www.iisi.msu.ru/UserFiles/File/bayern2010/getman.doc (дата обращения: 29 ноября 2017 г.)].

Эта инициатива получила поддержку и на Глобальном форуме по партнерству государств и бизнеса в противодействии терроризму, который со-

стоялся в Москве в ноябре 2006 г. в рамках одного из ключевых мероприятий, проводившихся «Группой восьми». Глобальный форум позволил провести насыщенную дискуссию с участием 500 высокопоставленных представителей государственных и частных структур более чем из 40 стран, посвященную обсуждению оптимальных направлений и форм сотрудничества правительств и делового мира в целях наиболее эффективного отражения глобальной террористической опасности.

В качестве наглядного примера антитеррористического ГЧП в сфере транспортной безопасности можно привести международные учения, которые проводились в сентябре 2008 г. на площадке Волгоградского нефтеперерабатывающего завода в рамках программы государств — членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. В ходе учений отрабатывалось взаимодействие специальных служб Российской Федерации, Казахстана, Таджикистана, Узбекистана и служб безопасности «ЛУКОЙЛа».

На территории предприятия «ЛУКОЙЛ — 2008 — Волгограднефтепереработка» была проведена ключевая фаза международных учений «Волгоград — Антитеррор — 2008». На речном причале НПЗ был сымитирован вооруженный захват танкера и персонала наливного терминала с последующей операцией по освобождению заложников, нейтрализации условных террористов, а также ликвидации последствий «террористического акта» на захваченном объекте [На базе Волгоградского НПЗ «ЛУКОЙЛа» состоялись антитеррористические учения. 4 сентября 2008 г. // URL: http://portnews.ru/news/ 38764 (дата обращения: 20 ноября 2017 г.)].

Говоря о подобных антитеррористических учениях в сфере воздушного транспорта (российского уровня), следует сказать об учении, которое проводилось в феврале 2016 г. и было направлено на пресечение террористического акта на объекте воздушного транспорта ОАО «Аэропорт “Туношна”« (Ярославская область). Основная цель указанных учений заключалась в совершенствовании навыков межведомственной работы в ходе подготовки и проведения контртеррористической операции (в плотном взаимодействии со службой безопасности аэропорта и его персонала) [В Ярославском районе прошли антитеррористические учения. 10 февраля 2016 г. // URL: https://76.mvd.ru (дата обращения: 20 ноября 2017 г.)].

Нужно заметить, что в условиях экономического кризиса (санкций ряда западных стран и США) практическое применение Федерального закона «О транспортной безопасности» становится все более затруднительным, что объективно придает востребованность внедрению механизмов ГЧП в область транспортной безопасности.

Известно, что в условиях быстроизменяющегося мира одним из главнейших требований к законодателю является необходимость обеспечить оперативное принятие адекватных законодательных решений. В первую очередь это необходимо выполнить применительно к ОТИ, являющимся местами массового пребывания людей и обеспечивающим мобилизацион-

ную готовность государства.

Оперативность и актуализация решений достигается в результате выстраивания эффективной системы ГЧП. При реализации ГЧП в сфере противодействия терроризму (в том числе в контексте обеспечения транспортной безопасности), по нашему мнению, могут быть использованы различные формы: от масштабных (в том числе международных) антитеррористических учений на объектах транспортного комплекса России до организации и осуществления финансового мониторинга в целях противодействия финансированию терроризма.

Известно, что одной из ключевых форм борьбы с терроризмом, в том числе и международным, является противодействие его финансовой составляющей. Согласно российскому законодательству финансирование терроризма представляет собой предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования или преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений.

В настоящее время у большинства агентов финансового мониторинга существуют внутренние операционные системы, которые автоматически проверяют зарегистрированных клиентов и участников финансовых операций на предмет выявления совпадений с так называемым «Перечнем террористов и экстремистов» (речь идет о Перечне организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму). На данный момент в названном Перечне содержатся действующих:

- иностранных юридических лиц — 95;
- иностранных физических лиц — 408;
- российских юридических лиц — 482;
- российских физических лиц — 7957.

В процессе реализации ГЧП в сфере противодействия терроризму представляется целесообразным передача функций по составлению Перечня террористов и экстремистов специализированной коммерческой организации (при обязательном условии вхождения последней в состав Торгово-промышленной палаты РФ). В Палате, по нашему мнению, должен быть создан соответствующий департамент, на который целесообразно было бы возложить обязанности по координации деятельности этой специализированной коммерческой организации.

Кроме того, представляется, что со стороны Торгово-промышленной палаты РФ должно быть оказано всяческое содействии (с использованием потенциала всей системы палат в масштабах всей страны) данной Организации в ходе выполнения последней своей основной функции, которая за-

ключалась бы в сборе информации о физических и юридических лицах от государственных органов. После сбора искомой информации и ее обработки (компиляции) должна быть осуществлена ее рассылка органам и агентам финансового мониторинга — на основе гражданско-правового договора на оказание услуг, заключенного с Росфинмониторингом.

Помимо рассылки информации на указанную коммерческую организацию можно возложить функции по созданию и распространению кодов аутентификации и шифрования среди органов и агентов финансового мониторинга для целей информационного обмена между Росфинмониторингом и агентами финансового мониторинга (кредитными организациями, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, лизинговыми и страховыми компаниями и другими).

Для эффективного противодействия финансированию терроризма целесообразно разработать договорные формы информационного взаимодействия между коммерческими и государственными структурами для обмена информацией и поддержания информационных баз данных, например, в отношении перечня фирм-однодневок, через которые осуществляется обналичивание денежных средств с дальнейшим их направлением на финансирование террористической деятельности. Стоит заметить, что к указанному процессу также желательно привлекать торгово-промышленные палаты страны, которые представляют собой разветвленную сеть (в настоящий момент насчитывается 177 российских торгово-промышленных палат). Более того, система торгово-промышленных палат РФ объединяет в своих рядах более 400 предпринимательских союзов, организаций, ассоциаций федерального и регионального уровней.

Необходимо учитывать, что на данный момент агентами финансового мониторинга в качестве хозяйствующих субъектов, которым вменены функции по мониторингу операций и сделок в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, является существенное число юридических лиц (счет идет на десятки тысяч). Большая часть из них подлежит надзорной проверке со стороны Росфинмониторинга (стоит заметить, что определенная доля этих юридических лиц входит в состав торгово-промышленных палат РФ).

Представляется, что надзорные функции в области финансового мониторинга в рассматриваемом контексте вполне могут быть переданы специализированным коммерческим организациям (при обязательном условии вхождения их в систему торгово-промышленных палат РФ). Это, в свою очередь, даст реальную возможность соответствующему подразделению финансовой разведки России акцентировать свое внимание на его главных функциях в рамках информационно-аналитической деятельности. Имеется в виду сбор и детальный анализ информации о сделках и операциях, имеющих прямое отношение к отмыванию доходов, полученных преступных путем, и финансированию терроризма. Нужно заметить, что относительно недавно были делегированы некоторые надзорные

полномочия специализированным саморегулируемым организациям в области надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг.

На наш взгляд, в рамках ГЧП в сфере противодействия терроризму также вполне может быть целесообразным возложение на указанные ранее специализированные коммерческие организации функций по составлению перечня отечественных публичных должностных лиц для целей противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, коррупции со стороны высокопоставленных лиц. В связи с этим нужно особо подчеркнуть, что данный вид деятельности явится органичным продолжением реализации масштабного проекта под названием «Антикоррупционная хартия российского бизнеса», к которой на настоящий момент уже присоединилось свыше 2 тыс. отечественных компаний и предприятий.

21 сентября 2012 г. президентом Торгово-промышленной палаты РФ С. Н. Катыриным, президентом Российского союза промышленников и предпринимателей А. М. Шохиным, сопредседателем Общероссийской организации «Деловая Россия» А. С. Галушкой, президентом Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» С. Р. Борисовым была подписана Антикоррупционная хартия российского бизнеса. Хартией предусмотрено внедрение компаниями специальных антикоррупционных программ и практик, которые коснутся не только ситуации внутри компаний, но также в отношениях с партнерами по бизнесу и с государством, закупок на основе открытых торгов, финансового контроля, обучения и работе с персоналом, содействия правоохранительным органам и т.д. [URL: http://ach.tpprf.ru/Anti_corruption_charter.php (дата обращения: 29 ноября 2017 г.)].

Следует особо акцентировать внимание на том немаловажном обстоятельстве, что формы антитеррористического и антикоррупционного партнерства в сфере противодействия финансированию терроризма на данный момент практически не используются. Это, в свою очередь, дает возможность вести речь о серьезном потенциале данного партнерства в области финансового мониторинга. С точки зрения авторов данного статьи, в рассматриваемой сфере может быть актуальным и состоятельным целый ряд направлений, в которых российские торгово-промышленные палаты вполне могут эффективно использовать инструментарий антитеррористического партнерства. На наш взгляд, одной из ключевых форм такого партнерства должны стать договорные формы по разработке операционных систем, баз данных, позволяющих существенно снизить операционные издержки для коммерческих организаций и предприятий, являющихся агентами финансового мониторинга при реализации деятельности, направленной на противодействие финансированию терроризма, в том числе и терроризма на транспорте.

В завершении настоящей публикации, по нашему мнению, целесообразно коснуться еще одной актуальной проблематики, лежащей в русле

рассматриваемой темы. Речь идет о возможности использования частных охранных предприятий (далее — ЧОП) в сфере обеспечения транспортной безопасности, что представляется сейчас вполне реальным и актуальным. В подтверждении корректности этого тезиса следует указать на то обстоятельство, что данная проблема нашла надлежащее отражение в Резолюции XV Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», состоявшейся 10—11 февраля 2016 г.

Нужно заметить, что на настоящий момент в российском транспортном комплексе вопросами обеспечения ТБ занимаются более 100 тыс. чел., имеющих различные квалификации. Представляется, что вполне можно говорить о том, что в современной России сформировалась новая профессия — специалист транспортной безопасности. Следует заметить, что данный вид деятельности базируется на требованиях федерального законодательства, в частности: Федерального закона «О транспортной безопасности»; распоряжения Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1653-р «Об утверждении перечня работ, связанных с обеспечением транспортной безопасности»; приказов Минтранса России от 31 июля 2014 г. № 212 «Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности»; от 8 сентября 2014 г. № 243 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности» и иных нормативных правовых актов, а также ведомственных приказов.

На наш взгляд, сейчас приобретает повышенную актуальность проблема разработки и внедрения профессионального стандарта «Специалист транспортной безопасности». Думается, что решением указанной проблемы (под патронажем и контролем Торгово-промышленной палаты РФ) могла бы заняться, например, саморегулируемая организация Ассоциация «Национальная транспортная безопасность» (далее — Ассоциация «НТБ»), работающая в области транспортной безопасности с 2012 г.

В 2015 г. Ассоциацией «НТБ» — в соответствии с действующим законодательством РФ — был разработан проект указанного ранее профессионального стандарта и размещен в телекоммуникационной сети «Интернет» для публичного обсуждения [URL: http://srontb.ru/zak_in/proekt_standarta.pdf (дата обращения: 3 декабря 2017 г.)]. По замыслу его разработчиков, этот Стандарт является документом, устанавливающим общие требования к квалификации специалистов транспортной безопасности при осуществлении ими профессиональной деятельности в области обеспечения безопасности и защиты от актов незаконного вмешательства в сфере транспортного комплекса.

С точки зрения авторов данной публикации, сотрудники ЧОП, которые могут быть привлечены для работы в сфере обеспечения транспортной безопасности, в обязательном порядке должны проходить тщательную проверку на профессиональную пригодность, в том числе соответствовать всем требованиям разрабатываемого профессионального стандарта «Спе-

циалист транспортной безопасности».

К реализации процесса внедрения данного Стандарта целесообразно также привлечь торгово-промышленные палаты страны. Одним из главных требований к соответствующему ЧОП, изъявившему желание принять участие в процессе обеспечения безопасности на ОТИ, прежде всего, от актов незаконного вмешательства, должно быть требование обязательного членства в системе торгово-промышленных палат РФ.

Таким образом, в заключение можно сделать важный вывод обобщающего характера, согласно которому сейчас в современной России институт ГЧП вполне может быть востребован и интегрирован в сферу обеспечения транспортной безопасности, ориентируясь, прежде всего, на противодействие актам незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортного комплекса страны.

Литература

1. Гребнев, Р. Д. Конституционное право на спорт: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис… канд. юрид. наук. — М., 2012.

2. Использование учебного и научного потенциала в области противодействия терроризму // Материалы Всероссийской (очно-заочной) научно-практической конференции 19—20 мая 2016 г. / под ред. В. Д. Путятина. — Новосибирск : Новосибирский издательский дом, 2016.

3. Климов, И. И. Законотворческая деятельность Торгово-промышленной палаты России // Обозреватель — Observer. — 2013. — № 8. — С. 109—119.

4. Николаева Н. В. К вопросу о государственно-частном партнерстве в сфере обеспечения транспортной безопасности в современной России // Использование учебного и научного потенциала в области противодействия терроризму // Материалы Всероссийской (очно-заочной) научно-практической конференции 19—20 мая 2016 г. / под ред. В. Д. Путятина. — Новосибирск : Новосибирский издательский дом, 2016. — С. 217—220.

5. Семигин, Г. Ю. Глобализация как основная тенденция XXI века: противоречия и перспективы // Транснациональные процессы: XXI век. — М. : Современная экономика и право, 2004.

6. Соболев, В. А. Сотрудничество структур и институтов гражданского общества в борьбе с терроризмом // Право и безопасность. — 2010. — № 2 (35) // URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_31_17.htm (дата обращения — 20 ноября 2017 г.).

Literature

1. Grebnev, R. D. Constitutional law to sport: a comparative legal analysis : abstract. dis ... kand. the faculty of law. sciences'. — M., 2012.

2. Use of educational and scientific potential in the field of counteraction to terrorism // Materials of the all-Russian (part-time) scientific and practical conference 19—20 may 2016 / ed. by V. D. Putyatin. — Novosibirsk : Novosibirsk publishing house, 2016.

3. Klimov, I. I. Legislative activity of the chamber of Commerce of Russia // Explorer — Observer. — 2013. — № 8. — P. 109—119.

4. Nikolaeva N. V. on the issue of public-private partnership in the field of transport security in modern Russia // the Use of educational and scientific potential in the field of counter-terrorism // Proceedings of the all-Russian (part-time) scientific-practical conference 19—20 may 2016 / ed. by V. D. Putyatin. — Novosibirsk : Novosibirsk publish-

ing house, 2016. — P. 217—220.

5. Semigin, G. Y. Globalization is the main trend of the XXI century: contradictions and prospects // of Transnational processes: the XXI century. — M. : Modern economy and law, 2004.

6. Sobolev, V. A. Cooperation of civil society structures and institutions in the fight against terrorism // Law and security. — 2010. — № 2 (35) // URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_31_17.htm (accessed — 20 November 2017).

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 347.463

© Пищелко А. В.
— доктор педагогических наук,
профессор кафедры «Транспортное право
и административное право» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Организационно-правовые основы транспортной безопасности в России

Аннотация. Статья посвящена проблемам формирования организационно-правовых основ деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности; совершенствования деятельности органов государственного управления; организации системы обеспечения транспортной безопасности, дается характеристика системы рубежного контроля.

Ключевые слова: транспортная безопасность; организационно-правовые основы; акт незаконного вмешательства; рубежный контроль.

© Pischelko A.
— doctor of pedagogical sciences, professor
of the chair «Transport law and administrative law»
Law institute of the Russian university of transport

Organizational and legal basis of transport security in Russia

Abstract. The article is devoted to the problems of formation of organizational and legal bases of activity in the sphere of transport security; improvement of the state administration; organization of the system of transport security, the characteristic of the system of boundary control.

Keywords: transport security; organizational and legal basis; act of unlawful interference; boundary control.

Важнейшим условием эффективности деятельности транспортного комплекса является обеспечение защищенности транспортного комплекса от негативных явлений, постоянно возникающих в процессе деятельности. Степень эффективности этой борьбы в значительной степени зависит

от правового обеспечения сферы транспортной безопасности.

Федеральный закон «О транспортной безопасности», провозглашая в качестве основных принципов обеспечения транспортной безопасности принципы законности и соблюдения баланса интересов личности, общества и государства, определяет в качестве основной задачи нормативно-правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности.

Сегодня на всех уровнях законодательной и исполнительной власти принято значительное число актов, многие из которых зачастую дублируют друг друга и даже противоречат. Проблема в том, что нормативное обеспечение защищенности транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства является предметом деятельности Минтранса России, МВД России, Ространснадзора, Росавиации, Росжелдора и др.

Большое количество принятых нормативных правовых актов, к сожалению, не определяют конкретной ответственности за обеспечение транспортной безопасности.

Стратегия транспортной безопасности Российской Федерации обращает особое внимание на совершенствование правового обеспечения в сфере транспортной безопасности.

Системный характер понятия транспортной безопасности включает в себя, прежде всего:

— реализацию целей национальной безопасности в сфере транспортного комплекса;

— обеспечение экологической безопасности транспортной системы;

— предупреждение на транспорте чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера;

— предупреждение, противодействие и пресечение преступлений в транспортной сфере;

— противодействие террористическим актам и диверсиям на транспорте;

— ликвидацию и минимизацию материального и морального ущерба от чрезвычайных происшествий и преступлений в транспортном комплексе.

Основными задачами транспортной безопасности являются обеспечение:

— безопасности деятельности и эксплуатации объектов и средств транспорта;

— безопасность перевозок грузов, товаров, багажа и грузобагажа;

— безопасных для жизни и здоровья пассажиров условий проезда.

Таким образом, система транспортной безопасности включает в себя систему защиты транспортных коммуникаций (путей сообщения), объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (подвижного состава).

Формирование законодательства в сфере транспортной безопасности,

его совершенствование опирается на анализ практики деятельности правоохранительных органов и служб транспортной безопасности, прогнозов и оценки перспектив совершенствования нормативно-правовой базы.

Специфика деятельности транспортного комплекса связана с наличием опасностей, возникающих при движении транспортных средств, и даже при их стоянке. Не случайно транспортные средства характеризуются как источник повышенной опасности. Это обусловлено наличием целого ряда факторов, которые могут привести к возникновению аварий, крушений, транспортных происшествий связанных с гибелью людей или причинением вреда их здоровью.

Анализ основных угроз транспортной безопасности показывает, что на первом месте по частоте проявлений и тяжким последствиям находятся чрезвычайные происшествия, вызванные техническим состоянием транспортных систем (изношенность технических систем и транспортных средств, приводящих к авариям, конструктивные недостатки, нарушения правил эксплуатации транспортных средств, нарушения требований экологической безопасности в деятельности транспортного комплекса). Сюда же относятся и природные факторы, создающие аварийную обстановку и влекущие за собой материальные потери и человеческие жертвы.

На втором месте (на первом по общественному реагированию) находятся террористические и диверсионные акции (угон или захват транспортных средств — воздушных, морских и речных судов, автотранспорта, железнодорожного подвижного состава; взрывы в аэропортах, на железнодорожных вокзалах, портах, на транспортных средствах, на гидротехнических сооружениях и др.); криминальные действия в сфере грузовых и пассажирских перевозок.

Определенную угрозу представляют и иные случаи незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса: противоправное блокирование транспортных магистралей, блокирование аэропортов, железнодорожных и автомобильных вокзалов, морских и речных портов. В последнее время участились случаи телефонного «терроризма», разоборудование устройств железнодорожных путей, наложение посторонних предметов на рельсы, ослепление водителей транспортных средств лазерами. Популярность у молодежи приобрел «зацепинг» — езда на крышах вагонов, на прицепных устройствах, что всегда представляет угрозу для жизни и приводит к нарушениям деятельности транспорта. По-прежнему нередки случаи вандализма в отношении транспортных средств.

Большое количество органов, занимающихся проблемами безопасности на транспорте, а также наличие большого количества нормативно-правовых актов, в сфере транспортной безопасности осложняет, в определенной степени, создание эффективной системы обеспечения транспортной безопасности.

Система обеспечения транспортной безопасности, на наш взгляд, включает в себя:

— специально уполномоченный орган государственного регулирования в области транспортной безопасности;

— юридические лица — эксплуатанты и владельцы транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности;

— научно-исследовательские, специализированные центры в области транспортной безопасности;

— образовательные организации по подготовке, переподготовке и повышению квалификации персонала в области транспортной безопасности.

Транспортный комплекс включает в себя большое количество объектов транспортной инфраструктуры, огромное количество транспортных средств, субъектов деятельности транспортного комплекса и субъектов обеспечения транспортной безопасности.

Все это делает задачу создания системы транспортной безопасности весьма сложной. Не только правовые, но и организационно-экономические вопросы до настоящего времени не разрешены. К основным направлениям деятельности по обеспечению транспортной безопасности Федеральный закон «О транспортной безопасности» относит: оценку уязвимости, установление уровней безопасности, разработку и утверждение планов обеспечения транспортной безопасности.

Закон определяет, что оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств проводится специализированными аккредитованными организациями в сфере обеспечения транспортной безопасности на основе публичного договора и тарифов, установленных ФСТ России.

Таким образом, появляется новый вид экономической деятельности, связанный с оценкой уязвимости, и в сферу обеспечения транспортной безопасности вторгаются рыночные отношения, скорее даже не рыночные, а коммерческие отношения.

Возникает ситуация, в которой, хозяйствующему субъекту навязывается государством услуга, которая предоставляется другим хозяйствующим субъектом, от которой они не вправе отказаться, т.е. все затраты на проведение оценки уязвимости как объектов транспортной инфраструктуры, так и транспортных средств, возлагается законом на хозяйствующий субъект. При организации системы обеспечения транспортной безопасности хозяйствующего субъекта он несет финансовые затраты на техническое оборудование и средства по обеспечению транспортной безопасности, а также затраты, связанные с разработкой и реализации планов по обеспечению транспортной безопасности, в том числе обучением персонала. Следовательно, закон возлагает значительную долю расходов по обеспечению и совершенствованию системы транспортной безопасности на хозяйствующие субъекты.

Для обеспечения транспортной безопасности и эффективной защиты транспортного комплекса в настоящее время в России выработан единый

подход к реализации мер безопасности. Сюда, в первую очередь, относится усиление контроля за техническим состоянием систем транспортного комплекса, что является прямой обязанностью не только службы эксплуатации, но и службы транспортной безопасности. Для предупреждения террористических угроз и диверсий организована система рубежного контроля с целью выявления и определения тех или иных видов террористических угроз.

На первом рубеже сотрудники органов внутренних дел проводят оперативно-поисковые мероприятия на привокзальных площадях вокзалов, в аэропортах, портах по отработке граждан, прибывающих общественным и частным транспортом. Выявляются лица с признаками неадекватного и подозрительного поведения, проводится проверка автотранспорта, выборочная проверка документов. Организуется визуальное наблюдение за действиями подозрительных лиц, их связями и контактами. При обнаружении запрещенных предметов у граждан, а также лиц, нелегально находящихся на территории транспортного комплекса, проводится немедленное изъятие запрещенных предметов и задержание таких граждан.

На втором рубеже контроль за входящими в здания вокзального комплекса людьми (пассажирами, провожающими, встречающими), осуществляется с помощью технических средств, установленных на входах в здания вокзалов и аэропортах: рентгенотелевизионных интроскопов, стационарных и ручных металлоискателей.

На третьем рубеже предпосадочный контроль пассажиров, их багажа организуется во взаимодействии сотрудников транспортной полиции и сотрудников транспортной безопасности. При этом используются технические средства поиска запрещенных предметов, специально обученные собаки, натасканные на поиск взрывчатых веществ, огнестрельного оружия и наркотических веществ.

На четвертом рубеже специалисты службы профайлинга осуществляют вербальную и визуальную психодиагностику пассажиров. Профайлер, наблюдая за поведением пассажиров, выявляет подозрительных лиц, воспринимая и анализируя их поведенческие особенности. Затем с «выявленными» людьми проводятся проверочные мероприятия. В связи с тем, что при масштабных пассажиропотоках тщательная проверка каждого пассажира невозможна, такая селекция является необходимой.

Такая же рубежная система безопасности действует для контроля пассажиров, прибывших с проблемных направлений, для выявления лиц, имеющих намерение совершить террористические акты и диверсии.

В обеспечении транспортной безопасности, конечно, огромную роль играют технические средства контроля и поиска запрещенных и опасных предметов. С этой целью применяются специальные технические средства, использующие различные физико-химические методы (рентгеновский, газоаналитический, ядерно-квадрипольный резонанс, нейтронный, спектрометр подвижных ионов и др.). Применение таких технических

средств дает возможность идентифицировать взрывчатые вещества различного состава, включая жидкие взрывчатые вещества (типа нитроглицерина), кристаллогидраты (например, на основе нитрата аммония). В настоящее время появляются новые устройства, в которых используются терагерцовые волны для выявления скрытых взрывчатых веществ. Использование технических средств охраны и контроля неизбежно ставит задачу правового регулирования их применения.

Современная тактика террористов расширяет сферу обеспечения транспортной безопасности, охватывая не только входы на железнодорожные вокзалы, порты, аэровокзалы, автовокзалы и автостанции, но и прилегающие территории (привокзальные площади), включая стоянки автотранспорта.

Поэтому важное место в обеспечении транспортной безопасности отводится организации взаимодействия правоохранительных органов и служб транспортной безопасности не только на территории транспортного комплекса, но и на прилегающих территориях в случае осуществления террористического акта и ликвидации его последствий.

Отсюда следует весьма важный вывод, что в системе транспортной безопасности на первый план выходит анализ поведенческой модели людей, находящихся на территории транспортного комплекса, не исключая при этом и превентивный сбор агентурной информации, и оперативно-поисковые мероприятия, нацеленные на обнаружение оружия и взрывчатых веществ. Службы транспортной безопасности должны ориентироваться, в первую очередь, на работу с пассажирами, а затем уже надеяться на технические средства контроля. Следовательно, возникает необходимость в специальной подготовке сотрудников транспортной безопасности. Это касается и надежности операторов технических средств обеспечения безопасности, благонадежности сотрудников служб транспортной безопасности и сотрудников правоохранительных органов.

Одним из важнейших направлений совершенствования деятельности системы обеспечения транспортной безопасности является подготовка кадров. В настоящее время создана система первоначальной подготовки и повышения квалификации сотрудников сил транспортной безопасности, но, к сожалению, отсутствует система целенаправленной подготовки руководителей служб транспортной безопасности. Как правило, на эти должности назначаются бывшие сотрудники правоохранительных органов, имеющих опыт работы в силовых структурах, но у них отсутствует специальная подготовка в сфере транспортной безопасности.

Высшие учебные заведения транспорта не ведут подготовку специалистов в области транспортной безопасности, нет профиля данной специальности, что создает существенные трудности при подготовке специалистов, которые должны будут обеспечивать безопасность на практике.

Отдавая должное органам государственного управления деятельностью транспортного комплекса, тем не менее следует отметить, что госу-

дарство недостаточно активно принимает участие в ресурсном обеспечении транспортной безопасности, практически возлагая эти обязанности на хозяйствующих субъектов.

Для крупнейших транспортных компаний России это является соразмерной их доходам финансовой нагрузкой, однако для небольших транспортных компаний это может привести к значительному ухудшению показателей коммерческой деятельности и, в конечном итоге, сопряжено с фактом самого существования транспортной компании.

В связи с этим представляется целесообразным предусмотреть и юридически закрепить механизм либо прямого финансирования со стороны государства мероприятий по транспортной безопасности, либо принять систему компенсаций, субсидий не только для государственных предприятий, но и для транспортных предприятий других форм собственности.

Хозяйствующие субъекты должны постоянно отслеживать и проводить оценку угроз для транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, решая взаимосвязанные задачи — оценку степени угрозы и управление рисками. Согласно действующему законодательству ответственность за проведение оценки характера и степени угрозы в отношении транспорта поручена Минтрансу России.

Последовательность действий по обеспечению транспортной безопасности может быть представлена следующим образом:

— оценка и классификация всех возможных угроз;

— ранжирование всех объектов транспорта и транспортных средств по категориям и сведение всех данных в единый реестр;

— формирование для каждого объекта инфраструктуры конкретных требований с учетом установленного ранга угрозы;

— проведение оценки уязвимости каждого объекта;

— разработка для каждого объекта инфраструктуры и транспортного средства плана обеспечения безопасности.

Создание такой многоуровневой системы предполагает необходимость четкого регламента и юридического закрепления всех составляющих системы. Должны быть определены субъекты, ответственные за реализацию конкретных действий, формы контроля, схемы финансирования и т.д. Все действия на каждом уровне должны совершаться не изолированно, а в контексте решения общей задачи обеспечения транспортной безопасности.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 347.463:656.2

© Шестак В. А.
— доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного права, уголовного
процесса и криминалистики МГИМО МИД России

Транспортная безопасность как юридический институт

Аннотация. Понятие «безопасность» как сложнейшее, многогранное социально-политическое и правовое явление объективно носит конкретно-исторический характер и тесно связано со всеми формами и направлениями взаимодействия в системе природа — человек — общество. Сравнительный анализ различных вариантов употребления термина «безопасность» дает ответ на вопрос, от уяснения содержания которого во многом зависит целостность понятия «транспортная безопасность», в том числе как юридического института, его системность в научном и практическом смысле.

Ключевые слова: транспортная безопасность; правовой институт; угроза.

© Shestak V.
— doctor of law, associate professor,
professor of criminal law, criminal procedure
and criminology department, MGIMO MFA of Russia

Transport security as a legal institution

Abstract. The concept of «security» as a complex, multifaceted socio-political and legal phenomenon objectively has a specific historical character and is closely connected with all forms and directions of interaction in the system nature-man — society. A comparative analysis of the different uses of the term «security» provides an answer to the question, from the understanding of the content of which largely depends on the integrity of the concept of «transport security», including as a legal institution, its consistency in the scientific and practical sense.

Keywords: transport security; legal institution; threat.

Безопасность на уровне общественного сознания связывается с отсутствием опасности [1]. В словарях русского языка указывается, что безопасность — это положение, при котором не угрожает опасность кому-либо или чему-нибудь; состояние защищенности от опасности; защита от опасности [2]; отсутствие опасности; сохранность, надежность [3]. Некоторые из авторов дают определение понятия «безопасность» через использование противоположного понятия «опасность». К примеру, А. П. Дмитриев утверждает, что «безопасность» означает отсутствие, предотвращение или устранение опасности [4]. И. А. Лазарев отмечает, что под безопасностью принято понимать состояние отношений между субъектами (личностями, социальными группами, нациями, государствами), при которых их существованию, развитию и суверенитету не угрожает военная, экономическая, экологическая или другая опасность [5].

Предметом безопасности признаются интересы личности, общества и государства, эти же интересы образуют и предмет транспортной безопасности. Определение «безопасность» содержит указание на минимальное, обязательное условие безопасности — защищенность указанных объектов. Каким бы ни было состояние конкретного объекта, главный исходный момент его безопасности состоит в защите того, что есть от разрушения, чтобы создать возможность для его последующего восстановления и развития.

Вместе с тем некоторые ученые считают, что предметную область безопасности необходимо ограничить первоочередными интересами и целями: стабильность (управляемость, поддержание порядка, необходимого для нормального функционирования всех общественных и государственных институтов, защита конституционной законности, прав и свобод граждан); целостность (структура которого исключают угрозу распада под воздействием внутренних воздействий); защита (от внешних и внутренних воздействий); техноэкологическая безопасность (предупреждение техногенных катастроф, преодоление последствий стихийных бедствий); экономическая безопасность (обеспечение экономической самостоятельности) и др. Как видим, названные авторы наличие безопасности связывают с отсутствием угрозы и опасности или с их удержанием на определенном уровне. Да и в современных условиях транспортную безопасность принято рассматривать именно как состояние «защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства» (см. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»).

С данным подходом к трактовке транспортной безопасности, конечно, возможно согласиться. Однако, во-первых, практически невозможно найти ситуацию, когда в отношении какого-либо субъекта отсутствует всякая опасность. Во-вторых, содержание понятия «опасность» связано с функционированием субъекта, его социальной ролью, выполняемой в действительности: при определении понятия «безопасность» через понятие

«опасность» будут исключены из дефиниции многие явления и процессы, которые должны быть в ней отражены. Следует отметить, что, исходя из такого подхода к определению понятия «безопасность» мы к ее сущности реально не приближаемся.

В связи с этим возникает необходимость рассмотреть и другие подходы к данной проблеме. В. В. Бирюков придерживается мнения, что безопасность — это отсутствие угрозы или удержание ее на согласованном, относительно защищенности системы, уровне [6]. А. В. Гыскэ указывает на то, что «безопасность» можно представить как уровень (степень) защищенности какого-либо субъекта от тех или иных угроз, вследствие воздействия которых ему (субъекту) может быть нанесен определенный ущерб [7].

Таким образом, определение транспортной безопасности через термин «защищенность» охватывает не все опасные состояния. Защитить значит охранить, спасти от кого-либо, чего-либо неприятного, враждебного, опасного [8], т.е. безопасность как состояние защищенности предполагает в буквальном смысле наличие угроз и противодействие им; если таковых нет, то вроде бы проблема безопасности снимается. В научной литературе отмечается, что безопасность характеризуется полифункциональностью, ее задача не только в том, чтобы защищать интересы объекта, но и снижать, ослаблять, устранять, предупреждать опасности и угрозы. Это значит, что безопасность объекта может обеспечиваться как путем проведения мероприятий, направленных на защиту его от существующих угроз, так и путем нейтрализации самой угрозы, что как нельзя лучше, по нашему мнению, раскрывает реальную сущность транспортной безопасности.

Кроме того, полагаем возможным рассматривать транспортную безопасность как сформировавшийся юридический институт. В теории права понятие «институт» означает совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, которые образуют самостоятельную обособленную группу, проникнуты внутренним единством и охватывают все существенные моменты регулирования соответствующего участка. Главная его функция состоит в обеспечении цельного, относительно законченного регулирования в пределах конкретного участка общественных отношений данного вида [9].

С учетом различий между юридическим и правовым институтами: юридический — это урегулированный писаным, позитивным правом, законом институт, чаще всего (но далеко не всегда) урегулированный законом правовой институт; правовой институт — это еще не юридический, но уже выше, чем просто социальный институт, урегулированный правом, сочетающим в себе обычное право и писаное, иначе позитивное, право, т.е. законодательство [10], считаем, что в современных условиях транспортная безопасность представляет собой комплексный юридический институт со специфическими содержанием и структурой, функционирующий с использованием следующих методов регулирования: 1) установление определенного порядка действий — предписание к действию в соответ-

ствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренное соответствующими правовыми нормами; 2) запрещение определенных действий; 3) предоставление субъекту транспортной инфраструктуры, перевозчику возможности выбора одного из установленных вариантов должностного поведения, которые предусматриваются правовыми нормами; 4) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать установленные правовой нормой действия.

Основным же методом транспортной безопасности как юридического института является метод централизованного, императивного регулирования, основанный на субординации между органами государственной власти и субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками и используемый для защиты интересов личности, общества и государства.

Литература

1. Дамаскин, О. В. Национальная безопасность в условиях глобализации. — М., 2004.

2. Ожегов, С. И. Словарь русского языка. — М. : Русский язык, 1981. — С. 40.

3. Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка. — Т. 1. «А-З». — М. : Русский язык, 1981. — С. 67—68.

4. Дмитриев, А. П. Соотношение стабильности и безопасности государства как проблема политической теории и практики // Современные проблемы национально-государственной и межгосударственной безопасности. — М. : Военная академия Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, 1992. — С. 38.

5. Лазарев, И. А. Теория безопасности, ее состояние и перспективы развития // Современные проблемы национально-государственной и межгосударственной безопасности. — М. : Военная академия Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, 1992. — С. 10.

6. Бирюков, В. В. Некоторые аспекты применения системного подхода и методов имитационного моделирования в оценке военной угрозы // Современные проблемы национально-государственной и межгосударственной безопасности. — М. : Военная академия Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, 1992. — С. 239.

7. Гыскэ, А. В. Борьба с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности российского общества. — М. : Прогрессивные Био-Медицинские Технологии, 2001. — С. 28.

8. Ожегов, С. И. Словарь русского языка. — М., 1953.

9. Якушев, В. С. О понятии правового института // Правоведение. — 1970. — № 6. — С. 66.

10. Казанцев, Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы. — М. : РАГС, 1999. — С. 33.

Literature

1. Damaskin, O. V. national security in the context of globalization. — M., 2004.

2. Ozhegov, S. I. dictionary of the Russian language. — M. : Russian language, 1981. — P. 40.

3. Dahl, V. Explanatory dictionary of the living great Russian language. — Vol. 1. «A-Z». — M. : Russian language, 1981. — P. 67—68.

4. Dmitriev, A. P. Correlation of stability and security of the state as a problem of political theory and practice // Modern problems of national-state and interstate security.

— M. : Military Academy of the General staff of the Armed Forces of the Russian Federation, 1992. — P. 38.

5. Lazarev, I. A. the Theory of security, its state and prospects of development // Modern problems of national-state and interstate security. — M. : Military Academy of the General staff of the Armed Forces of the Russian Federation, 1992. — P. 10.

6. Biryukov, V. V. Some aspects of application of the system approach and methods of simulation modeling in the assessment of military threat // Modern problems of national-state and interstate security. — M. : Military Academy of the General staff of the Armed Forces of the Russian Federation, 1992. — P. 239.

7. Giske, A. V. Fight against crime in the framework of internal security of the Russian society. — M. : Advanced Bio-Medical Technologies, 2001. — P. 28.

8. Ozhegov, S. I. dictionary of the Russian language. — M., 1953.

9. Yakushev, V. S. On the concept of legal Institute // The Law. — 1970. — № 6. — P. 66.

10. Kazantsev, N. M. Public-legal regulation of civil service-would. — M., 1999. — P. 33.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 67.405

© Артамонова С. Н.
— кандидат юридических наук, доцент
кафедры транспортного права Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ),
доцент Военного университета Минобороны России

Формирование правовых основ обеспечения безопасности автомобильного транспорта в России

Аннотация. В статье дается общая характеристика процесса формирования правовых основ обеспечения безопасности автомобильного транспорта в России, анализируются факторы, повлиявшие на актуализацию этой проблематики.

Ключевые слова: автомобильный транспорт; безопасность дорожного движения; автомобильное право.

© Artamonova S.
— ph. D. in law, associate professor
of transport law department of the Law Institute
of the Russian University of transport, associate professor
of the Military University of the Ministry of defence of Russia

Formation of a legal framework to ensure the safety of road transport in Russia

Abstract. The article gives a general description of the process of formation of the legal basis for ensuring the safety of road transport in Russia, examines factors affecting the mainstream perspective.

Keywords: motor transport; road safety; the car right.

Проблема обеспечения безопасности дорожного движения возникла одновременно с появлением автомобиля. Необходимость решения этой проблемы возникла, прежде всего, в тех странах, где производство автомобилей уже в самом начале XX в. достигло значительного уровня.

К числу таких стран относилась Франция, где еще в 1899 г. было выпущено 1672 автомобиля, а в 1910 г. их количество увеличилось до 46 114, Германия, где выпуск автомобилей в том же году составил 8114, и Англия, выпустившая к этому времени 84 841 автомобиль. Особенно бурное развитие автомобилестроения происходило в США, где с линий конвейерной сборки в 1910 г. сошло около 180 тыс. автомобилей. Увеличение числа автомобилей породило и отрицательную сторону этого явления. По имеющимся сведениям, уже в 1910 г. в результате дорожно-транспортных происшествий в США погибало 2 человека на каждые 100 тыс. (с учетом численности населения это свыше 2 тыс. случаев гибели людей в год, в 1920 г. — свыше 10 тыс., а в 1930 г. — 33 тыс.) [1; с. 5].

Таким образом, проблемы, связанные с безопасностью автомобильного транспорта, были весьма ощутимыми уже на заре автомобилизации.

В России до революции проблема обеспечения безопасности дорожного движения не представляла особой актуальности, так как автомобильный транспорт был развит очень слабо. В 1901 г. в Россию впервые было завезено 40 автомобилей. Перед началом Первой мировой войны автомобильный парк страны насчитывал всего лишь 12 тыс. единиц, но потребности в военных перевозках способствовали увеличению закупок автомобилей в последующие годы. Была также предпринята попытка организации собственного производства автомобилей: на Русско-Балтийском заводе было изготовлено 600 автомобилей [1; с. 5].

Появление автомобильного транспорта в России, где по-прежнему основным видом передвижения оставался конный транспорт, потребовало от власти принятия дополнительных мер по обеспечению безопасности уличного движения. Так, Санкт-Петербургская городская Дума, отреагировав на рост количества автомобилей, ограничила скорость их передвижения по городским улицам (с 26 верст в час до 20 верст в час). Позже были приняты правила о порядке и условиях перевозки тяжестей и пассажиров по шоссе в самодвижущихся экипажах, где были заложены основные принципы движения самодвижущихся экипажей по шоссе, установлена скорость и приоритеты при движении. В 1903 г. постановлением правительства «Об устройстве полиции и городах с полным полицейским управлением» впервые во всех городах России вводятся штаты полиции, в обязанности которой входило обеспечение безопасности дорожного движения [2].

В период до 1917 г. велась активная деятельность по разработке правовых основ, регулирующих правила уличного движения. Постепенно становясь автомобильной державой, Россия включилась в сферу правовых международных отношений в области автомобильного транспорта, подписав в октябре 1909 г. в Париже соответствующую Международную конвенцию. В ней содержались основные правила дорожного движения и требования к техническому состоянию автомобилей, впервые были введены в действие дорожные знаки, необходимые для регулирования движения.

К 1912 г. Правила дорожного движения (далее — ПДД) были сформулированы более четко, они устанавливали правостороннее движение для транспорта, указывали места стоянок для экипажей, вводили номерные знаки и ограничение скорости. Были установлены правила обгона, медицинские требования к водителям, порядок получения водительских удостоверений, которые теперь стали с фотографиями, а также требования к техническому состоянию автомобилей и особенно к устройствам, обеспечивающим безопасность движения. Был снят приоритет в отношении конных повозок, взамен этому были установлены равные требования к водителям автомобилей и кучерам в отношении безопасной езды [3].

Первые ПДД советского периода были подписаны 10 июня 1920 г. В. И. Лениным и объявлены Декретом об автодвижении по г. Москве и ее окрестностям (Правила). Наряду с регламенламентацией движения (ограничением скоростей, порядком движения и пр.) многие пункты декрета были направлены на борьбу с саботажем и расточительством. В дальнейшем Правила периодически изменялись и совершенствовались, а на их основе во многих городах разрабатывались свои правила движения.

Советское государство принимало активные меры к развитию отечественного автомобилестроения. В конце 1924 г. в Москве на заводе АМО (Автомобильное Московское общество) было изготовлено 10 первых грузовых автомобилей. К концу 1920-х гг., когда начал действовать новый автомобильный завод в г. Горьком и были реконструированы заводы ЗИЛ и ЯАЗ, Советский Союз уже занимал первое место в Европе и второе в мире по производству грузовых автомобилей. Война нарушила планы развития автомобилестроения, но в первые же годы после ее окончания довоенный уровень производства автомобилей был восстановлен, а затем выпуск автомобилей и других транспортных средств стал неуклонно увеличиваться.

С 1940 г. были разработаны и утверждены типовые Правила движения по улицам городов и дорогам СССР, на основе которых местные органы власти устанавливали свои правила применительно к условиям соответствующей союзной республики. Однако отличия Правил в различных регионах страны вызывали трудности при пересечении границ республик, в связи с чем в 1961 г. были введены единые для всей страны Правила и Государственный стандарт ГОСТ 2965-60 «Знаки дорожные сигнальные». В дальнейшем Правила неоднократно обновлялись в целях увеличения пропускной способности дорог и повышения уровня безопасности на них. При внесении изменений учитывались научно-технические достижения в управлении дорожным движением, а также международные соглашения и рекомендации, отражающие мировой уровень организационно-технического и правового обеспечения безопасности дорожного движения.

Так, 1968 г. в Вене на Конференции ООН по дорожному движению были приняты два международных соглашения: Конвенция о дорожном движении и Конвенция о дорожных знаках и сигналах. В 1971 г. в развитие этих

документов были приняты европейские соглашения, дополняющие указанные конвенции. В Конвенцию о дорожном движении вошли: общие положения по организации дорожного движения; требования к транспортным средствам, допускаемым к международному движению; требования к образцам водительских удостоверений и порядок их выдачи; требования к водителям; порядок и процедура присоединения государств к Конвенции. Во второй Конвенции были определены соответствующие термины и обозначения, общие требования к дорожным знакам, сигналам, указателям, разметке дорог.

Международные нормативные документы по организации к безопасности движения были разработаны такими организациями, как: Комитет по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН); Международная федерация обществ автомобильных инженеров и техников (FISITA), объединяющая профессиональные организации автомобильных инженеров различных стран (SAE — США, SBIA — Бельгия, SIA — Франция, IME — Англия, VDI — ФРГ); Международная организация стандартизации — ISO; крупными фирмами, выпускающими отдельные агрегаты, узлы, изделия автомобилей (SIBIE — Франции, CARELLO — Италии, LUKAS — Англии и др.) [4].

На основе Правил ЕЭК ООН в СССР были разработаны ГОСТы, касающиеся элементов конструктивной безопасности автомобиля, действие которых распространялось на все организации-изготовители нормируемой продукции. Нормативными документами в области проектирования и строительства автомобильных дорог являлись строительные нормы и правила — СНиПы, утверждаемые Госстроем СССР. В СНиПах регламентированы расчетные скорости, нагрузки на ось автомобиля, геометрические параметры дорог, пересечения и примыкания дорог, коэффициент сцепления, обустройство дорог, тротуаров, пешеходных переходов, озеленение и т.п.

В 1970—1980-е гг. проблематика обеспечения безопасности дорожного движения подверглась глубокой и всесторонней проработке. В учебные программы советских автотранспортных техникумов входила дисциплина «Автотранспортное право» в рамках специальности «Эксплуатация автомобильного транспорта». Специалисты в области дорожного движения стали отмечать признаки выделения новой правовой отрасли, отмечая, что «в общей системе советского права выделяется особая совокупность правовых норм, регулирующих отношения, в которые вступают автотранспортные предприятия в процессе организации и непосредственного осуществления транспортной деятельности. Они и составляют автотранспортное право» [5]. Такой подход вполне отражал реалии условий административно-командной системы управления и плановой экономики.

В 1990-е гг. в период начавшихся социально-экономических реформ актуальность проблемы обеспечения безопасности дорожного движения приобрела еще большую остроту, а она сама — многослойность. Возникла

потребность в модернизации государственной системы управления в сфере дорожного движения, установлении более четкого порядка правового регулирования данной сферы общественных отношений и создания соответствующей нормативно правовой базы.

В отличие от смежных отраслей автомобильное право развивалось бессистемно и хаотично, накапливая массив нормативных правовых актов. В то же время такая значительная нормативная база дает большое поле деятельности для ученых и специалистов в области дорожного движения, способствует созданию целостного учения о безопасности дорожного движения, на основе которого выдвигаются конкретные предложения о совершенствовании его нормативной основы.

Правовые основы, фундамент государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения были заложены с принятием Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», в котором был сформулирован и ее основной понятийный аппарат. Безопасность дорожного движения декларируется в Законе как «состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий», а обеспечение безопасности дорожного движения представлено как деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий (ст. 5 Закона).

Под термином «автомобильное право» специалисты стали понимать совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе владения, пользования и распоряжения транспортными средствами [6], которые, безусловно, связанны с дорожным движением — совокупностью общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог (ст. 2 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»).

В настоящее время продолжает складываться неблагоприятное положение с обеспечением безопасности автотранспортного движения, связанного с резким ростом автомобилизации. Данные Росстата отражают ежегодный пророст интенсивности движения. Так, парк автомобилей городов федерального значения ежегодно увеличивается в среднем на 10%, а прирост протяженности дорог не превышает и 1%. Следствием этого процесса является постоянное увеличение стесненности дорожного движения, и, как следствие, резкое учащение непосредственных контактов взаимодействия участников движения, которое чаще всего носит характер конфликтных ситуаций. Аварийность на автомобильном транспорте наносит огромный материальный и моральный ущерб как обществу в целом, так и отдельным гражданам. Дорожно-транспортный травматизм приводит к исключению из сферы производства людей трудоспособного возраста. Как свидетельствует анализ статистических данных, ежегодно в Рос-

сийской Федерации в результате дорожно-транспортных происшествий погибают или получают ранения свыше 275 тыс. человек. Число выявленных нарушений в области дорожного движения постоянно растет, и в прошлом году составило более 82 млн.

К основным факторам, определяющим причины высокого уровня аварийности на территории РФ, специалисты относят:

— пренебрежение требованиями безопасности дорожного движения со стороны участников дорожного движения;

— низкое качество подготовки водителей транспортных средств, приводящее к ошибкам в оценке дорожной обстановки, неудовлетворительную водительскую дисциплину, невнимательность и небрежность водителей при управлении транспортными средствами;

— недостаточное понимание и поддержку проводимых мероприятий со стороны общества и отсутствие должной ответственности со стороны руководителей всех уровней;

— недостаточную деятельность по развитию и совершенствованию улично-дорожных сетей и совершенствованию организации дорожного движения.

В связи с вышеуказанными процессами проблема обеспечения безопасности дорожного движения становится одной из важнейших социально-экономических и демографических задач Российской Федерации. Решение ее связывается с реализацией мер экономического, организационного и воспитательного характера, что значительно расширяет круг отношений, связанных с решением рассматриваемой нами проблемы.

Отношения, связанные с устранением явлений, угрожающих охраняемому государством объекту — безопасности дорожного движения, представлены, прежде всего, четырьмя группами: организационно-охранительные, запретительные, надзорно-принудительные и юрисдикционные. Анализ этих отношений показывает, что характерным для них является признак охраны, объединяющий их в одно целостное образование. В настоящее время нормы, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения, регулируют весьма обширную часть общественных отношений:

— регулируют процесс реализации гражданами прав и свобод в сочетании с некоторыми ограничениями в их пользовании, связанными с соблюдением ими правил по охране общественного порядка;

— возлагают на участников дорожного движения различные обязанности в сфере общественного порядка и общественной безопасности;

— определяют составы правонарушений и ответственность за их совершение;

— регламентируют деятельность надзорных органов по применению административного принуждения в процессе охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности;

— возлагают обязанности на органы внутренних дел и их должностных

лиц в процессе осуществления ими своих полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения: надзор за соблюдением ПДД, контроль подготовки водителей и др.

Основная часть правоотношений, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, урегулирована нормами административного права. Кроме того, в этой сфере реализуются и нормы других отраслей права, определяющие цели, задачи и формы деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению безопасности дорожного движения; устанавливающие юридическую ответственность за нарушения в области дорожного движения; предъявляющие общеобязательные требования к процессу владения, пользования и распоряжения транспортными средствами. Так, конституционное право закрепляет основные принципы, имеющие особую актуальность в этой сфере, например, право частной собственности (ч. 1—3 ст. 35 Конституции РФ) и др.; нормы гражданского права регулируют процедуры купли-продажи транспортного средства, возмещения причиненного вреда (ст. 1064 и 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации); налогового права — уплаты транспортного налога (гл. 28 Налогового кодекса Российской Федерации).

С развитием правоотношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения государство взяло на вооружение и не свойственные административному праву инструменты, заимствованные по большей части из гражданского права, дополнив их уголовно-правовым методом, в основном запрещающим. К данному виду отношений применяется совокупность правовых средств и способов правового регулирования общественных отношений, основными из которых являются позитивное обязывание (возложение на лиц обязанностей к активному поведению), дозволение (представление лицам права на собственные действия), запреты (обязывание лиц воздержаться от совершения противоправных действий). Все названные методы правового регулирования реализуются в различных пропорциях, но функции основного регулятора все же выполняют запрещающие нормы.

Помимо универсальных способов воздействия на сознание и волю людей этой сфере присущи специфические (институциональные) методы, характерные для регулирования публичных интересов неограниченного круга лиц в рассматриваемых правоотношениях. В настоящее время специалисты констатируют использование в государственно-управленческой деятельности весьма разнообразных специфических методов, характерных для регулирования общественных отношений в исследуемой области. Так, Ю. Н. Калюжный относит к ним следующие методы правового регулирования: стратегического управления, государственного содействия гражданам и организациям, сертификации или декларирования, лицензирования, контроля (надзора), учета и регистрации, стимулирования, административного сдерживания, технического регулирования, убеждения

и принуждения [7]. Обозначенная совокупность способов, средств и приемов свидетельствует как о превалировании административно-правовых методов в этой сфере, так и об их многообразном содержании, что не позволяет говорить о едином отраслевом методе административно-правового регулирования этой сферы. В этом проявляется особенность современной разновидности методов правового регулирования общественных отношений в области дорожного движения.

Таким образом, в современных условиях правовое регулирование государственной деятельности в сфере обеспечения дорожного движения не может рассматриваться исключительно как властная, организующая деятельность, основанная на доминировании одной из сторон и навязывании своей воли другой стороне, а представляет собой обязательное институциональное обеспечение публичных интересов неограниченного круга лиц с использованием специфических методов.

Литература

1. Лукьянов, В. В. Безопасность дорожного движения. — М., 1983.

2. Гирько, С. И. Органы внутренних дел Российской империи / С. И. Гирько [и др.]. — М., 2002. — Т. 1. — С. 160.

3. Рубец, А. Д. История автомобильного транспорта России : учеб. пособие для студентов высших учебных заведений. — М., 2004. — С. 222—223.

4. Коноплянко, В. И. Организация и безопасность дорожного движения. — М., 1991. — С. 7—8.

5. Быков, А. Г. Основы автотранспортного права : учебник / А. Г. Быков, Д. И. Половинчик. — М., 1986. — С. 13—14.

6. Молчанов, П. В. Автомобильное право как подотрасль автомобильного права // Административное право и процесс. — 2015. — № 2. — С 57.

7. Калюжный, Ю. Н. Методы правового регулирования обеспечения безопасности дорожного движения // Административное право и процесс. — 2017. — № 8. — С. 60—63.

Literature

1. Lukyanov, V. V. Road safety. — M., 1983.

2. Girko, S. Bodies of internal Affairs of the Russian Empire / S. Girko [et all]. — M., 2002. — Vol. 1. — P. 160.

3. Scar, A. D. History of the motor transport of Russia : textbook. a manual for students of higher educational institutions. — M., 2004. — P. 222—223.

4. Konoplenko, V. I. Organization and road safety. — M., 1991. — P. 7—8.

5. Bykov, A. G. fundamentals of motor law : the textbook / A. G. Bykov, D. I. Polovynchyk. — M, 1986. — P. 13—14.

6. Molchanov, P. V. Automobile law as a sub-branch of automobile law. Administrativnoe pravo I protsess. — 2015. — № 2. P. 57.

7. Kalyuzhny, Yu. N. Methods of legal regulation of road safety // Administrative law and procedure. — 2017. — № 8. — P. 60—63.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 343.341.1/.342.3

© Синицын И. М.
— ученый секретарь Центра исследования
проблем безопасности РАН

Сущность транспортного терроризма и специфика его проявления

Аннотация: Статья посвящена актуальной проблематике, связанной с решением вопросов обеспечения безопасности на транспорте, противодействия транспортному терроризму. Автор уделяет повышенное внимание понятийному аппарату в данной сфере, а также вопросам необходимости совершенствования деятельности по предупреждению актов незаконного вмешательства в функционирование транспортного комплекса.

Ключевые слова: транспортная безопасность; безопасность на транспорте; терроризм на транспорте; транспортный терроризм; объекты транспортной инфраструктуры; акты незаконного вмешательства.

© Sinitsyn I.
— scientific secretary research center security
problems of the Russian Academy of Sciences

The nature of transport of terrorism and the specifics of its manifestation

Abstract. The article is devoted to urgent issues related to ensuring transport security, counter terrorism and transport. The author pays special attention to the conceptual apparatus in this area, as well as the need for improvements in the prevention of acts of illegal intervention (ANV) in the functioning of the transport complex.

Keywords: transport safety; transport security; terrorism, transport; transport, terrorism, transport infrastructure; acts of illegal intervention.

Последние десятилетия XX в. и начало текущего характеризуются необычайными темпами развития международных экономических отношений.

Для достижения экономического прогресса и успешного конкурирова-

ния на глобальном рынке государствам необходимо адаптироваться к происходящим изменениям, стремиться к интеграции в мировую экономику, в том числе в международную систему транспорта и телекоммуникаций.

Глобализация изменила объем и модель грузовых и пассажирских перевозок, повысила требования как к международным, так и к внутригосударственным транспортным системам, включающим железнодорожный, авиационный, автомобильный, морской и трубопроводный транспорт.

Крупные фирмы-производители стремятся к созданию производственных мощностей по сборке изделий непосредственно в регионах сбыта. Это порождает дополнительные потребности в использовании транспортных возможностей отдельных стран и обусловливает необходимость развития транспортной инфраструктуры на основных направлениях международного товарооборота.

По оценке специалистов, через 25 лет международная торговля будет составлять большую долю мирового экономического производства. Без тщательного планирования и перспективного развития международные и внутренние транспортные системы, предназначенные для обеспечения интермодальных перевозок, в скором времени начнут испытывать колоссальное напряжение.

Уже сейчас во многих экономически развитых регионах мира плотность воздушного, железнодорожного и автомобильного движения близка к критической. Чтобы сохранять конкурентоспособность, странам необходимо постоянно модернизировать свои транспортные системы, совершенствовать логистические схемы грузовых и пассажирских перевозок. Одновременно возникает необходимость реконструкции не только межрегиональных транспортных систем, служащих целям глобальной торговли, но и городской транспортной инфраструктуры, которая обеспечивает индустриализацию и удовлетворение потребностей населения.

Ожидаемая активизация процессов международной кооперации и интеграции, прогнозируемый рост международной торговли и товарооборота неминуемо приведут к предъявлению новых, более высоких требований, как к производительности транспортного комплекса, так и к обеспечению его безопасности от угроз социального, техногенного и природного характера.

В силу таких специфических особенностей, как значительная протяженность транспортных магистралей, большое количество объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, их круглосуточный режим работы по обслуживанию больших потоков пассажиров и грузов, транспортный комплекс, с одной стороны, представляет собой источник повышенной опасности, а с другой — сам является весьма уязвимым от внешних и внутренних угроз, актов незаконного вмешательства в его деятельность. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в ст. 1 определяет, что «акт незаконного вмеша-

тельства — противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий». То есть речь идет о значительно более широком спектре угроз транспортному комплексу, включающему как объекты, так и субъекты транспортной инфраструктуры, а также транспортные средства.

Наибольший резонанс в обществе, безусловно, вызывают угрозы социально-криминального характера, в первую очередь связанные с актами незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса: они всегда видимы, являются резонансными, наносят государству и обществу, как правило, значительный материальный и моральный ущерб, дают повод для критики государства зарубежным СМИ. В связи с этим транспортная инфраструктура и транспортные средства, по-прежнему, остаются одними из основных объектов устремлений как экстремистских и террористических организаций, так и криминальных структур, а иногда и просто хулиганам (ст. 213 УК РФ).

Под хулиганством понимается грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, совершенное с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия; по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, в том числе на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте, а также на любом ином транспорте общего пользования.

Катастрофические последствия могут вызвать теракты на воздушном и железнодорожном транспорте.

Таким образом, спектр вмешательства в деятельность транспортного комплекса, в том числе и террористических проявлений на транспорте, довольно широк. Это и захват заложников, и подрывы взрывных устройств, в том числе с применением террористов-смертников, и использование самих транспортных средств в качестве средств для совершения терактов (см. приказ Минтранса России, ФСБ России и МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 «Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств определен совместным»).

Особое место занимает угроза насильственного захвата в акватории мирового океана средств транспортировки грузов, в том числе продуктов нефтегазовой отрасли, главным образом, в целях получения выкупа.

Вместе с тем система транспортного комплекса, его элементы становятся все более сложными технологическими и инженерными системами, что повышает риски несанкционированного вмешательства, возникновения нештатных ситуаций и, как следствие, катастрофических аварийных ситуаций.

В силу своей специфики особого внимания в части обеспечения безопасности требуют объекты и средства городского общественного транспорта. В большей степени это касается таких объектов, как метрополитен, который обеспечивает основную часть поездок населения и является важнейшей составной частью инфраструктуры многих крупных городов мира.

Только в Москве протяженность линий метрополитена составляет около 300 км. В среднем за сутки подземным транспортом пользуется более 10 млн москвичей и гостей столицы. Движение по линиям московского метро одновременно осуществляют около 600 поездов, при этом в одном составе может находиться до 2—2,5 тыс. человек (в новых проектах и более). Метро является одним из наиболее популярных и надежных видов транспорта. Но и здесь время от времени происходят весьма печальные события.

Роль транспортного комплекса на современном этапе развития общества в целом безмерно высока. Являясь чуть ли не стержневым компонентом, транспорт активно влияет на состояние экономической, политической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации. От обеспечения транспортной безопасности существенным образом зависит национальная безопасность Российской Федерации, и в ходе технического прогресса эта зависимость возрастает.

Национальные интересы России — это совокупность сбалансированных жизненно важных интересов личности, общества и государства в экономической (включая транспортную), внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах (см. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»). В структуре национальных интересов Российской Федерации особое место занимают интересы национальной безопасности страны, неотъемлемой составной частью которой являются интересы транспортной безопасности (п. 10 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности).

Надежное обеспечение транспортной безопасности стало сегодня для многих стран мира, в том числе и для Российской Федерации, одной из самых актуальных задач. Это обусловлено рядом факторов: проникновением терроризма в сферу транспорта, совершением различных диверсий; активизацией организованной преступности (например, контрабанды, нелегальной миграции); переплетением международного наркобизнеса и терроризма, когда первый является источником финансирования второго; совершением других различных правонарушений, блокирующих деятельность транспорта; увеличением числа аварий и других чрезвычайных ситуаций, вызванных не только нарушением правил эксплуатации технических систем, но и высокой степенью износа и их техническим несовершенством.

Однако в настоящее время сохраняет свою актуальность проблема защиты транспортного комплекса (прежде всего, железнодорожные, трам-

вайные и внутренние водные пути, автомобильные дороги, тоннели, эстакады, мосты, вокзалы, железнодорожные и автобусные станции, метрополитены и т.д.) от террористических актов, которые не только приносят человеческие страдания, но и оказывают существенное влияние на экономику отдельных отраслей. Наиболее уязвимыми с этой точки зрения являются туризм, страхование, нефтедобыча, грузоперевозки, а порой и межгосударственные отношения. Все названные отрасли являются в значительной степени «глобализированными», образуют единую мирохозяйственную систему, поэтому на них влияют любые теракты, даже в соседних регионах.

Однако эффективность организации антитеррористической деятельности в сфере транспорта в значительной мере зависит от изученности проблемы, расстановки акцентов на области террористических устремлений, форм и способов, а также средств их проведения.

Развитие техники все шире использует при подготовке и проведении акций современные достижения науки и технологий: сотовая телефонная связь, возможности электронной почты и глобальной сети Интернет, социальные сети, новые средства доставки, включая элементы транспортных технологий, современные радиоэлектронные устройства, позволяющие им вторгаться в киберпространство. В настоящее время терроризм обретает явно выраженный технологический характер.

В связи с совершенствованием террористическими структурами форм, способов и средств проведения акций в литературе, а также в научной среде развернулась активная дискуссия вокруг классификации террористической деятельности. Прежде всего, приведение в соответствие и закрепление дифиниций и наведение порядка в системности такой классификации позволит более точно определить необходимых субъектов антитеррористической деятельности в различных сферах деятельности (транспорт, связь, электроэнергетика и др.). Речь идет о дефинициях и содержании таких понятий, как «транспортный терроризм», «терроризм на транспорте», «транспортная безопасность», о классификации современного терроризма по определенным признакам. В настоящее время имеются различные подходы к ее формированию.

Среди работ по этой тематике можно отметить работы В. В. Гафнера [2], В. В. Велицко [1], американского ученого В. Вауга, а также большое количество статей по данной проблеме, в которых исследователи главным образом оперируют классификационными признаками, характеризующими их профессиональную деятельность. Существенный вклад в классификацию терроризма и исходящих от него угроз, как представляется, внесла группа исследователей по проблеме антитеррористической деятельности под руководством В. Л. Шульца (в том числе и автор настоящей публикации) [6].

В них с научной точки зрения представлены различные виды и группы террористических проявлений исходя из классификационных признаков, в том числе и в сфере обеспечения безопасности на транспорте.

Что касается «транспортного терроризма», то ряд авторов, в частности А. М. Киракосян [3], Н. Н. Пестов [4], предлагают рассматривать понятие «транспортный терроризм» как разновидность технологического терроризма. При этом в качестве определяющего признака отнесения его к последнему является характер действий, направленных против сложных технических систем (каким является транспортный комплекс) или совершаемых с применением особо опасных технологий, технических средств и материалов, что характерно для современного уровня используемых средств поражения.

Однако классификация во многом будет зависеть от классификационного признака. Например, автор — с учетом опыта деятельности в антитеррористической сфере — предлагает в качестве примера использовать следующую классификацию терроризма (применительно к освещаемой тематике).

1. Традиционный терроризм — обычные средства поражения (стрелковое, огнестрельное оружие, в том числе взрывчатые вещества).

2. Ядерный терроризм.

3. Радиационный терроризм — радиоактивные материалы.

4. Химический — отравляющие, взрывчатые и горючие вещества.

5. Биологический, подразделяется на:

5.1. Бактериологический — использование патогенных микроорганизмов.

5.2. Токсинный.

5.3. Генетический — генные модификаторы.

6. Электромагнитный — генераторы электромагнитного излучения.

7. Компьютерный — компьютеры и периферийное оборудование, их программное обеспечение.

8. Транспортный терроризм — транспортные средства, в том числе и неуправляемые как поражающее средство, а также как средство доставки иных поражающих компонентов.

9. Информационный терроризм — насильственное пропагандистское воздействие на психику людей и некоторые другие.

В качестве объектов террористического воздействия выбираются:

— физические лица;

— места массового пребывания людей;

— объекты транспортной инфраструктуры;

— общественные и жилые здания и сооружения;

— критически важные и пожароопасные объекты промышленной инфраструктуры;

— системы связи и управления;

— магистральные трубопроводы;

— объекты добычи (генерации) и переработки энергоресурсов и др.

В последние годы террористы стали активно использовать автомобильную технику (автомобили и грузовики) в качестве средств поражения

в местах массового пребывания людей. Только за последние два года совершен целый ряд дерзких и циничных террористических актов с использованием транспортных средств (телекоммуникационная сеть «Интернет» содержит весьма детальное изложение указанных терактов).

Террористы не отказались и от использования заминированных автомобилей и иных транспортных средств в качестве средств доставки взрывчатых веществ, а также проникновения на охраняемые объекты. Наибольшее число таких акций отмечалось на территории проведения контртеррористических операций на Северном Кавказе (Ингушетия, Чечня, Дагестан).

Примером совершенствования технологии применения «транспортного терроризма» служит использование террористами специально оборудованных автомобилей (начиненные взрывчаткой транспортные средства) в ходе боевых действий террористов ИГИЛ (террористическая организация, деятельность которой запрещена на территории РФ) против вооруженных сил США на Ближнем Востоке и в Афганистане — так называемые «шахид-мобили». Первая атака с применением «шахид-мобиля» была совершена спустя несколько дней после интервенции американцев в Ирак. Наиболее массово они начали применяться в начале 2010 г. для захвата новых территорий, а в последние годы для обороны. При этом производство таких автомобилей было поставлено группировкой ИГИЛ «на поток».

Боевики ИГИЛ активно использовали мины и «шахид-мобили» в борьбе против правительственных сил в Сирии и Ираке. Именно из-за этой тактики, например, так затянулась битва за взятие иракского Мосула, продлившаяся с марта по июль 2017 г.

Таким образом, как представляется, «транспортный терроризм» — это одна из разновидностей террористической деятельности, классифицированная по признаку использования средств поражения, а также средства доставки, в том числе и проникновения. «Транспортный терроризм» может осуществляться и в отношении объектов транспортной инфраструктуры, и в целях поражения людей, объектов различного назначения и т.д.

Говоря об обеспечении безопасности на транспорте, следует понимать деятельность, направленную:

▪ на выявление, предупреждение, противодействие и пресечение преступлений, включая терроризм в различной форме, в транспортной сфере;

▪ предупреждение на транспорте чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера;

▪ систему недопущения либо минимизации материального и морального ущерба на транспорте от преступлений и чрезвычайных происшествий;

▪ повышение экологической безопасности перевозок, экологической устойчивости транспортной системы;

▪ реализацию целей национальной безопасности в транспортном комплексе.

Транспортная безопасность направлена, прежде всего, на защиту: пас-

сажиров, владельцев, получателей и перевозчиков грузов, владельцев и пользователей транспортных средств, транспортного комплекса и его работников, экономики и бюджета страны, возможного негативного воздействия на окружающую среду от возможной реализации угроз в транспортном комплексе.

Вместе с тем законодательство не в должной мере регулирует вопросы защищенности транспортного комплекса от угроз техногенного и природного характера. В то же время эти угрозы являются одними из самых распространенных и масштабных среди угроз безопасности на транспорте.

По причине различного рода неисправностей и нарушений правил эксплуатации транспортных средств происходит более 60% аварий и катастроф. В результате стихийных бедствий и природных катаклизмов происходит около 32% общего количества происшествий на транспорте.

Мероприятия по обеспечению транспортной безопасности призваны обеспечить:

- безопасные для жизни и здоровья пассажиров условия проезда;
- безопасность перевозок грузов, багажа;
- безопасность функционирования и эксплуатации объектов и средств транспорта;
- экономическую (в том числе, внешнеэкономическую) безопасность;
- экологическую безопасность;
- информационную безопасность;
- пожарную безопасность;
- санитарную безопасность;
- химическую, бактериологическую, ядерную, и радиационную безопасность;
- мобилизационную готовность транспортного комплекса.

Угрозы транспортной безопасности — это условия и факторы, способные привести к понижению уровня транспортной безопасности, ущербу национальной безопасности Российской Федерации, нарушению устойчивости транспортной деятельности, нанесению вреда здоровью и жизни людей, ущерба имуществу и окружающей среде, общенациональным экономическим потерям.

Наиболее значительную часть деятельности по обеспечению транспортной безопасности составляет вопросы противодействия угрозам функционирования транспортного комплекса, прежде всего террористическим и экстремистским действиям.

По характеру источников угрозы можно разделить на:

— угрозы социогенного характера (неправомерное вмешательство в функционирование транспорта, терроризм, хищения, хулиганство, блокирование путей и транспортных средств, нарушение правил эксплуатации технических средств, несовершенство этих правил и законодательной базы, касающейся транспортного комплекса);

— угрозы техногенного характера (порожденные некачественным со-

стоянием материально-технической части транспортной сферы, недостаточным уровнем квалификации обслуживающего персонала);

— угрозы природного характера (наводнения, оползни, землетрясения, снежные и песчаные заносы на дорогах, цунами, тайфуны и т.п.).

Среди наиболее значимых мер по обеспечению транспортной безопасности, как составной части безопасности на транспорте, можно отметить:

— недопущение проведения террористических и диверсионных акций, а также хулиганских действий, направленных на угон или захват воздушных, морских, речных судов, железнодорожного подвижного состава, автотранспорта, взрывы на железнодорожных вокзалах, на транспорте, диверсии против гидротехнических сооружений и др.;

— недопущение иных актов незаконного вмешательства в функционирование транспорта, таких как наложение посторонних предметов на рельсы, разоборудование устройств железнодорожных путей, телефонный «терроризм», противоправное блокирование аэропортов и основных транспортных магистралей, которые могут угрожать жизни и здоровью пассажиров, а также нести прямой ущерб транспортной сфере и породить в обществе негативные социально-политические, экономические, психологические последствия;

— пресечение криминальных действий против пассажиров и обслуживающего персонала;

— недопущение криминальных действий против грузов;

— принятие мер по недопущению чрезвычайных происшествий (аварий), обусловленных состоянием транспортных технических систем (их изношенностью, аварийностью, несовершенством), нарушением правил эксплуатации технических систем, в том числе нормативных требований по экологической безопасности при перевозках, а также природными факторами, создающими аварийную обстановку и влекущими за собой материальные потери и человеческие жертвы.

Кроме того, источники угроз транспортной безопасности Российской Федерации идентифицируются как «внешние» и «внутренние». Среди угроз внутреннего характера следует отметить:

▪ критическое материально-техническое состояние некоторых отраслей транспортного комплекса;

▪ неблагоприятную криминогенную обстановку, сопровождающуюся тенденциями сращивания государственных и криминальных структур в транспортной сфере;

▪ недостаточную координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ по формированию и реализации единой государственной политики в транспортном комплексе и обеспечения его безопасности.

▪ негативные последствия недостаточной разработанности нормативной правовой базы, регулирующей отношения в транспортной сфере, а также изъяны в правоприменительной практике. Однако работа по со-

вершенствованию такой деятельности продолжается под руководством компетентных органов в области обеспечения транспортной безопасности;

▪ угрозы в экономической сфере:

а) недостаточная эффективность системы государственного регулирования отношений в сфере транспорта, наличие структурных диспропорций;

б) проблемы ресурсной, финансовой и технологической зависимости национального транспорта от других стран, отставание России от ведущих стран по уровню информатизации сферы транспорта;

в) недостаточное финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности Российской Федерации;

г) снижение уровня подготовки высококвалифицированных научных и инженерно-технических кадров, нехватка квалифицированных специалистов в области обеспечения транспортной безопасности и др.

В настоящее время система обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации продолжает совершенствоваться, в том числе и в части функций органов внутренних дел на транспорте. Данная система может затронуть пересмотр либо изменение содержания набора «традиционных» функций транспортной полиции. Более того, необходимо действовать на опережение, учитывать меняющуюся обстановку в транспортном комплексе, в особенности изменения тенденций террористической деятельности.

Завершая краткий обзор по проблеме обеспечения безопасности на транспорте, включая решение вопросов транспортной безопасности, можно сформулировать некоторые важные, на наш взгляд, выводы.

1. В интересах повышения эффективности антитеррористической деятельности целесообразно провести централизованную работу в рамках государства по классификации терроризма.

2. Необходимо повышение уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, объектов транспортной инфраструктуры и жизнеобеспечения, особенно в части противодействия террористическим актам, в том числе и на объектах транспорта в рамках подготовки и проведения в Российской Федерации Чемпионата мира по футболу 2018 г. с учетом опыта прошедшего Кубка Конфедерации.

3. Не в должной мере уровень транспортной безопасности отвечает современным реалиям по причине отсутствия необходимых средств на их осуществление у субъектов обеспечения транспортной безопасности, на которых возложена данная функция и которыми являются владельцы объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

4. Представляется целесообразным принятие дополнительных мер по усилению контроля над обеспечением безопасности на транспорте. В частности, речь идет о внедрении механизма общественного контроля (со стороны институтов гражданского общества) в указанную сферу деятель-

ности, в том числе по обеспечению транспортной безопасности. Кроме того, государству совместно с субъектами транспортной инфраструктуры (перевозчиками) нужно активнее консолидировать усилия, направленные на решение проблемы оптимизации подходов к реализации требований транспортной безопасности. Шире использовать потенциальные возможности интеграции механизмов государственно-частного партнерства и антитеррористического государственно-частного партнерства в сферу обеспечения безопасности на транспорте и транспортной безопасности.

Литература

1. Велицко, В. В. Классификация террористической активности по видам и способам достижения целей // Электронный научно-практический журнал «Политика, государство и право» // URL: http://politika.snauka.ru/2015/04/2693 (дата обращения: 29 ноября 2017 г.).

2. Гафнер, В. В. Опасности социального характера и защита от них : учеб. пособие / В. В. Гафнер, С. В. Петров, Л. И. Забара. — М. : Флинта; Наука, 2012.

3. Киракосян, А. М. Терроризм на транспорте как угроза современному обществу (социально-философский анализ) : автореф… канд. философ. наук. — М., 2007.

4. Пестов, Н. Н. Организация антитеррористической деятельности органов внутренних дел на транспорте: монография. — М. : Академия управления МВД России, 2015.

5. Терроризм в современном мире/ под ред. В. Л. Шульца. — 2-изд. — М. : Наука, 2011.

6. Шульц, В. Л. Оценка кризисных ситуаций и террористических угроз национальной безопасности : в 2 кн. — Кн. 2 / В. Л. Шульц [и др.] ; под ред. В. Л. Шульца. — М. : Наука, 2012.

Literature

1. Velitsko, V. V. Classification of terrorist activity by types and methods of achieving goals / / Electronic scientific journal «Politics, state and law» // URL: http://politika.snauka.ru/2015/04/2693 (date of application: 29 November 2017).

2. Hafner, V. the dangers of social character and protection against them : proc. a manual / V. V. Hafner, S. V. Petrov, L. I. Zabara. — M. : Flinta ; Science, 2012.

3. Kirakosyan, A. M. Terrorism on transport as a threat to modern society (socio-philosophical analysis) : avtoref. ... kand. philosopher. sciences. — M., 2007.

4. Pestov, N. N. Organization of anti-terrorist activities of internal Affairs bodies in transport: monograph. — M. : Academy of management of MIA of Russia, 2015.

5. Terrorism in the modern world / ed. by B. L. Schultz. — 2nd ed. — M. : Science, 2011.

6. Schultz, V. L. Assessment of crisis situations and terrorist threats to national security / V. L. Schultz [and all] ; ed. by V. L. Schultz. — M. : Science, 2012.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 629.039.58

© Юсупов М. Р.
— кандидат юридических наук, почетный доктор юридических наук РАЕН, председатель Правления МОО «НКОК», сопредседатель МАКК при МТПП, член Президиума общества «Офицеры России», профессор кафедры УПД НОУ «Международный юридический институт», член Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса при Московской межрегиональной транспортной прокуратуре

К вопросу о взаимосвязи коррупции и транспортной безопасности

Аннотация. В статье на основе анализа нормативных правовых актов и практики правоприменения рассматриваются вопросы негативного влияния коррупции на транспортную безопасность.

Ключевые слова: коррупции; угрозы; безопасность на транспорте; транспортная безопасность.

© Yusupov M. R.
— candidate of legal Sciences, honorary doctor of legal Sciences, natural Sciences, Chairman of the Board MOO «NCOC», co-chair MACK MCCI, member of the Presidium of the society «Officers of Russia», professor of the department DFC NOU «international Institute of law», member of the Public Council for the protection of small and medium-sized business of the Moscow interregional transport prosecutor's office

On the relationship between corruption and transport security

Abstract. The article considers the negative impact of corruption on transport security based on the analysis of regulatory legal acts and law enforcement practice.

Keywords: corruption; threats; transport security; transport security.

Противодействие коррупции как одной из системных угроз национальной безопасности Российской Федерации предполагает комплексную систему действий со стороны государства, обеспечивающую согласованность деятельности, объединение усилий всех государственных органов, общественных организаций и бизнес сообщества, и в первую очередь, путем осуществления эффективного взаимодействия различных субъектов антикоррупционной деятельности на прочной законодательной и организационной основе.

Именно в этих целях и в соответствии с положениями Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» Президентом РФ утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции в России.

В настоящее время ни одна организация не застрахована от различного вида противоправных опасностей и угроз, тем более от коррупционных проявлений, которые способны не только нанести существенный урон, но и привести к прекращению ее деятельности.

Как показывает комплексный анализ обеспечения безопасности и организации пассажирских перевозок на всех видах транспортных средств в России, вопросы обеспечения безопасности зависят от множества контролируемых и неконтролируемых факторов, в том числе и коррупционного характера.

Что касается контролируемых факторов, то прежде всего имеется в виду так называемый «человеческий фактор» — профессионализм и надежность машиниста, пилота и водителя; затем следует выделить техническое состояние транспортного средства и регулярность его обслуживания. Кроме того, в обязательном порядке нужно учитывать погодные условия и состояние путей, взлетно-посадочных полос и автомобильных дорог. Помимо этого, немаловажное значение имеют:

- законодательная и нормативная база;
- обеспечение досмотра пассажиров и багажа при осуществлении пассажирских перевозок;
- осуществление контроля техническими средствами.

Безусловно, существенную роль играет соблюдение собственником и организатором перевозок всех требуемых стандартов и нормативов при взаимодействии первых с контрольно-надзорными органами власти.

В разряд неконтролируемых факторов входят различные коррупционные проявления (коммерческие подкупы, взятки и злоупотребления полномочиями) при осуществлении выдачи квот, разрешений и лицензий на право занятия пассажирскими перевозками, при нарушениях правил движения, при обеспечении обязательных мер безопасности собственниками транспортных компаний и лицами, эксплуатирующими транспортные средства.

К примеру, в настоящее время несут ответственность руководители аэропорта «Домодедово», которые не приняли нужных мер безопасности и допустили теракт, гибель, и увечья большого количества пассажиров в 2011 г. В 2004 г. капитан милиции за взятку помог пройти на два самолета, минуя контроль безопасности, двум женщинам-террористкам, в результате с интервалом в полчаса были взорваны вылетевшие из аэропорта «Домодедово» два самолета и погибли пассажиры с пилотами.

Если затронуть коррупционный теневой доход в отрасли перевозок пассажиров на частных такси и микроавтобусах, то можно увидеть целый «букет» криминальных проявлений. Речь идет об уклонении от выплаты налогов, а также о нарушениях требований безопасности перевозок с последующими фактами гибели и увечий пассажиров при совершении дорожно-транспортных происшествий из-за неисправности техники либо отсутствия соответствующих профессиональных качеств у водительского состава.

Для обеспечения комплексной безопасности на транспорте важно заблаговременное прогнозирование и планирование пассажирских перевозок и потоков.

Известно, что практика планирования и прогнозирования пассажирских перевозок систематически совершенствуется. В планировании пассажирских перевозок применяется научное экономико-математическое прогнозирование по многофакторным данным с использованием математических методов и вычислительной техники. Разрабатываются многовариантные прогнозы на разный прогнозируемый период с учетом элементов обеспечения безопасности на транспорте.

Профилактическими и предупредительными мерами для недопущения возможных угроз при пассажирских перевозках является широкое применение вычислительной техники в пассажирском комплексе, которая позволяет эффективно использовать при текущем планировании оперативную отчетность, составляемую автоматизированной системой «Экспресс», и необходимые для этого мероприятия по обеспечению безопасности. Она учитывает также число проданных билетов и вагоны разной категории по направлениям перевозок, что имеет существенное значение для определения густоты пассажиропотоков на линиях, ведет учет пассажиров, перевозимых бесплатно, выдает и другую информацию, необходимую для выявления спроса на разные условия перевозки и принятия мер безопасности.

Информационная вычислительная техника также дает возможность структурам МВД России на транспорте выявлять лиц, находящихся в розыске либо подозреваемых за различные преступления, в том числе за подготовку и совершение терактов. Все эти технические возможности направлены на предотвращение различных криминальных угроз при перевозке пассажиров на транспорте.

Существенным потенциалом в противодействии коррупции и обеспе-

чении транспортной безопасности обладает институт общественного контроля. Во всех нормативных актах четко предопределяется участие институтов гражданского общества как независимого органа общественного контроля.

Безусловно, без реальной поддержки государственных органов власти, невозможно развернуть в полной меру деятельность институтов гражданского общества, особенно по противодействию коррупции. В настоящее время аккредитованные через Минюст России независимые эксперты (физические и юридические лица) за счет собственных средств и времени участвуют в антикоррупционной экспертизе проектов нормативно правовых актов.

Таким образом, одной из важнейших задач государственной антикоррупционной политики должен стать коренной перелом общественного сознания, являющийся тем мощным ментальным фундаментом, на котором будет формироваться атмосфера тотального и весьма жесткого неприятия коррупции. Добиться этого можно при помощи планомерного совершенствования антикоррупционного законодательства, повышения правовой культуры населения, а также перманентной и кропотливой профилактической и предупредительной работой в данной сфере всех государственных органов и институтов гражданского общества.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 347.463

© Багреева Е. Г.
— доктор юридических наук, профессор,
профессор Финансового университета
при Правительстве РФ
bagreg@yandex.ru

Социокультурные и правовые основы профилактики безопасности и правонарушений на транспорте

Аннотация. Приведенные в статье актуальные статистические данные свидетельствуют о существовании проблем на транспорте и с использованием транспорта. Улучшение ситуации с безопасностью на транспорте напрямую зависит от профилактики правонарушений. Автор рассматривает баланс социокультурных и правовых возможностей в транспортной сфере как основу профилактики правонарушений.

Ключевые слова: социокультурные основы профилактики безопасности; профилактика правонарушений на транспорте; безопасность; правовые основы; баланс социокультурных и силовых регуляторов; социокультурная среда.

© Bagreeva E.
— doctor of law, professor of Financial University
under the Government of the Russian Federation

Socio-cultural and legal foundations of prevention offences and safety in transport sphere

Abstract. The relevant statistical data given in the article indicates the existence of problems in the transport sphere and in using of transport. The improvement of transport security depends on the prevention of offences. The author examines the balance of socio-cultural and legal opportunities in the transport sector as a basis of the crime prevention.

Keywords: socio-cultural foundations prevention security; crime prevention

in transport sphere; safety; legal basis; the balance of socio-cultural and power regulators; socio-cultural environment.

Пристальное внимание руководства страны в последнее время к широкому кругу проблем в транспортной сфере доказывает их важность и актуальность.

Большую тревогу вызывают инциденты на воздушном транспорте, характеризующиеся особой опасностью. А. А. Матвейко, анализируя последние статистические данные, утверждает, что «на воздушном транспорте сохраняется довольно неблагоприятная обстановка в части совершения правонарушений, подпадающих под действие административного законодательства. При этом это число неуклонно растет каждый год. Так, в 2016 г. Росавиацией зафиксировано 52 происшествия, что на 11 единиц больше, чем в предыдущем году [1].

Статистика дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП) также не утешительна: только за 2017 г. на территории РФ зафиксировано порядка 126 тыс. ДТП [1gai.ru], причем только тех, в которых были зарегистрированы пострадавшие и погибшие.

При этом следует учесть, что в целом автомобильных аварий стало существенно меньше, чем было в прошлом году. Однако количество погибших возросло существенно — на 16.6 тыс. человек. Количество пострадавших, но оставшихся в живых и получивших серьезные травмы, несколько снизилось, но в сравнении с другими странами остается чрезмерно высоким — 160 тыс. человек.

Согласно официальной статистике основными причинами гибели людей в ДТП являются низкое качество дорожного полотна и вождение в состоянии опьянения — алкогольного или иного. Согласившись с тем, что некачественное дорожное полотно кладут люди, лишенные профессионализма и ответственности за свою работу, а «пьяное» вождение позволяют себе люди, не уважающие себя и окружающих, необходимо признать, что основными причинами гибели людей в ДТП являются социокультурные проблемы.

В этой ситуации очевидно, что людские потери на транспорте заставляют руководство страны принимать жесткие меры, закрепляя их в законодательстве.

Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (в части установления ответственности за действия, угрожающие безопасной эксплуатации транспортных средств)», предусматривает внесение изменений в ст. 151 УПК РФ и УК РФ.

Установление специальной нормы, которая предусматривает уголовную ответственность, но не отменяет гражданской ответственности за совершение хулиганских действий на борту самолета, является также

оправданным. В данном случае хулиганские действия на указанном виде транспорта создают повышенную опасность для здоровья и жизни пассажиров и экипажа.

Статья 213 УК РФ «Хулиганство» расширяется — устанавливается ответственность за хулиганство на «железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном, а также любом ином транспорте общего пользования». В «иной» транспорт можно отнести и городской либо междугородний автобус и трамваи, несмотря на то что эти виды транспорта находятся в ведении муниципальных властей.

Кроме того, уточняется ответственность за «совершение из хулиганских побуждений действий, угрожающих безопасной эксплуатации транспортных средств». В ч. 1 ст. 213 УК РФ установлен максимальный срок лишения свободы — 5 лет за «грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу», совершенное на любых видах транспорта: железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном, а также на «любом ином транспорте общего пользования», например метро, трамвая, троллейбуса или автобуса. Размер штрафа вырос до 500 тыс. руб. За совершение аналогичных действий группой лиц предусмотрено наказание в виде лишения свободы до 7 лет. В случае, если такие действия совершены с использованием оружия или взрывчатых веществ, то установлено наказание до 8 лет лишения свободы. Одновременно в УК РФ появилась новая статья, которая предусматривает за любые действия, «угрожающие безопасной эксплуатации транспортных средств», штраф до 300 тыс. руб., а то и до двух лет колонии.

Проект указанного Закона был внесен в Госдуму группой депутатов-единороссов и принят в первом чтении еще в 2011 г. — тогда стимулом такого решения стали участившиеся попытки хулиганов лазерными указками ослеплять пилотов воздушных судов, что создавало катастрофическую ситуацию. И вновь мы констатируем социокультурную причину совершенного деяния — оно выросло из безобидной детской шалости и отсутствия ответственности за свои поступки.

Наряду с «традиционными» проблемами на транспорте таких, например, угоном автомашин, в последнее десятилетие появились «зацеперы», гонки «золотой молодежи» на дорогих иномарках по проезжей и непроезжей части городов, дебоширы на различных видах транспортных средств, включая воздушные суда, где некоторые пассажиры в состоянии опьянения создают реальную угрозу жизни и здоровью людей, чем и вынудили законодателей ужесточить нормы права.

В связи с этим встает закономерный вопрос: следует ли продолжать вводить все новые ограничения в нормы законодательства, чтобы улучшить безопасность на транспорте? Или есть еще другие пути, средства и методы профилактики правонарушений?

В настоящее время мы наблюдаем ослабление социокультурного регулятора общественных отношений. Постепенный переход, начавшийся в

начале 1990-х гг., из страны коллективистской культуры в индивидуалистическую обусловил ослабление устойчивых культурологических норм поведения наших граждан в целом.

В то же время в процессе развития человеческого общества исторически сложилось всего два способа социальной регуляции людей, которые определяют их поведение в различных сферах деятельности, в том числе и на транспорте.

Социокультурные регуляторы, сводимые в основном к существующим морально-нравственным ценностям и нормам, содержащим в себе стереотипы социально одобряемого поведения, систему запретов, образцы деятельности и форм взаимодействия и даже способы разрешения конфликтов. Все это в той или иной мере определяет отношения людей в транспортной сфере. Как известно, социокультурные нормы, традиции и правила жизни не носят общеобязательного характера. Однако, возникая, они становятся обязательной по внутреннему убеждению нормой поведения большинства граждан. Именно внутренне осознанное принятие культурологических норм общежития не позволяет детской шалости перерасти во взрослое умышленное хулиганство.

В основе силового регулятора лежит законодательство, реализующее политику государства по организации и управлению всеми его сферами, а в случае необходимости использующее силу принуждения. Транспортная сфера не является исключением. Более того, сегодняшняя ситуация с нарушением социокультурных норм на транспорте есть проявление дисбаланса социокультурных и силовых регуляторов и заставляет законодателей переводить социокультурные нормы в правовые.

Очень часто в научных работах юристов после описания проблем, сложившихся в обществе, формулируется предложение по совершенствованию законодательства с целью расширения, ужесточения наказания за то или иное деяние. Именно так случилось с «дебоширами» на транспорте. Казалось, что культурологическая причина этих ситуаций — низкий культурный уровень, безответственность (но отсутствие умысла) должны быть излечимы социокультурными регуляторами наших отношений. Однако, не справляясь с такими примерами человеческих деяний, в логике последних лет звучит вывод юриста о том, что «осознавая актуальность правонарушений на воздушном транспорте, особое внимание следует уделить разработке мероприятий, направленных на совершенствование существующей административно-правовой регламентации правонарушений» [2]. И вновь «распухает» гл. 11 КоАП РФ.

Встает вопрос: каково соотношение сегодня этих двух регуляторов в решении проблем на транспорте? Конечно, преобладает силовой регулятор, причем, все более наступая и завоевывая социокультурное пространство. Социокультурный регулятор утрачивает свою силу, какую он имел, например, в начале прошлого века.

В то же время отсутствие обязательного для всех правовых норм сило-

вого регулятора приведет к вседозволенности и безнаказанности, поскольку социокультурные регуляторы не носят общеобязательный характер.

И потому, чувствуя свою безнаказанность, а иногда даже восхищение своим «геройством», бьют окна уличные хулиганы — малолетние недоросли, которые бросают камни в стекла проходящих составов; «балуясь» пытаются ослепить пилотов заходящих на посадку самолетов лазерной указкой большой мощности, а так называемые «зацеперы» с жуткой бравадой не устают взбираться на ходу на крышу электричек и поездов метро, чтобы исполнить безумный, нередко последний в жизни танец.

Безусловно, такие ситуации уже следует регулировать нормами права, но все ли возможности социокультурных регуляторов мы используем в этой сфере? Может быть, имеющийся опыт иного подхода к решению проблем на транспорте других стран воодушевит нашу практику?

Само транспортное средство может выступать объектом, напоминающим о социокультурных ценностях и необходимости их использования в повседневной жизни во имя безопасности транспортного средства. Как прекрасен автобус, курсирующий по дорогам города Осло (Норвегия) с надписью на заднем стекле «Я уезжаю не от тебя, а к пассажиру на остановке»... Бегущий за уезжающим автобусом человек наверняка улыбнется и перестанет преследовать транспорт, отвлекая внимание водителя, создавая, возможно, аварийную ситуацию… Вот такая профилактика безопасности на транспорте! С 2011 г. трамвайная компания проводит акцию «Путешествуй с культурой», благодаря которой пассажиры бесплатно могут услышать известные арии и дуэты в исполнении профессиональных певцов. В акции «Поэзия по дороге…» в трамваях г. Осло звучали стихи 24 поэтов… Как можно бросить камень в такие трамваи? Чтобы воспитать гордость за свою малую родину, трамвайная компания предложила жителям на каждой остановке написать и отправить в компанию рассказ о том, чем они гордятся или о том, куда они рекомендуют сходить в своем микрорайоне. Лучшие отзывы в течение месяца вывешивали в каждом трамвае, а затем издали книгу, как путеводитель по столице, написанный самими жителями скандинавской столицы.

Интересно использование и социокультурного, и силового регулятора на транспорте в Норвегии: система штрафов предполагает два предупредительных замечания с занесением фамилии в «черный» список, тогда как третий факт безбилетного проезда, зафиксированный контролером, потребует уплаты штрафа на месте в размере 950 крон (около 7 тыс. руб.; одноразовый билет, купленный у водителя, стоит 55 крон — около 400 руб.). Норвежцы вообще не склонны сразу использовать наказание — человеку надо дать возможность исправиться. Более того, норвежцы делают акцент на позитивном в человеке: приглашая его к дальнейшему сотрудничеству, вызывая у пассажиров знакомое им чувство собственника, а, значит, рачительное, бережливое отношение к имуществу. Именно поэто-

му руководство компании не угрожает штрафом за безбилетный проезд, но на плакатах в вагонах информирует о том, что парк пополнился n-ным количеством вагонов — «Спасибо, что вы платите!».

Чтобы предупредить ссылки на оплаченный билет в телефоне и проблемы с разряженным его состоянием во время проверки билетов, компания установила в вагонах специальные розетки для зарядки устройств. Предвосхитить — значит не создавать условия для нарушения правил проезда в городском транспорте. А еще в выходные и праздничные дни родители могут приобрести билеты по «семейному» тарифу, когда один взрослый может провезти до четырех детей! А еще… не так часто поднимается рука вандала, чтобы испортить, порезать бархатную обшивку сидений городского транспорта с видами достопримечательностей любимой норвежской столицы!

В городе с 1875 г. функционирует Музей трамвая, и сегодня трамвай-ветеран выезжает на улицы г. Осло, а желающие провести в нем памятное торжество, могут арендовать его. В ежегодное празднование Дня трамвая пассажиров одаривают цветами, в вагонах проходят концерты певцов и чтецов, а на остановках предлагают различные угощенья.

Как видим, муниципальная трамвайная компания, работающая четко и слаженно (пунктуальность расписания — 84,2%), широко использует социокультурные возможности, чтобы именно они легли в основу взаимоотношений на транспорте, рассматривая их как превентивные меры. Конечно, руководство уделяет большое внимание культуре водителя — как лицу компании. Конечно, как и везде, одна из основных обязанностей водителя — культурное обслуживание пассажиров.

1. Компания посчитала для себя целесообразным сформулировать шесть принципов успешной работы, являющейся залогом безопасности движения и профилактики правонарушений на транспорте: «Это наши шесть целей, которые лежат в основе нашей социальной ответственности» [www.sporveien.com] (см. рис.).

2. «Умная поездка» — мы должны стать выбором для поездки.

3. «Чистая поездка» — мы должны внести свой вклад в защиту окружающей среды в коммуне г. Осло.

4. «Хорошая поездка» — мы должны создать приятные впечатления от поездки и безопасно доставить пассажиров до их цели.

5. «Хорошие соседи» — мы будем открыты для всех интересующихся, вовлеченных в сотрудничество.

6. «Заинтересованные люди» — мы должны быть хорошим работодателем, поддерживающим заинтересованность и повышение квалификации.

7. «Надежные, справедливые люди» — мы будем работать на основе этического подхода ко всему, что мы делаем, с уважением друг другу.

Как видим, далеко не случайно, что 96% пассажиров трамваев коммуны Осло довольны этим транспортом. Руководству компании эффективно удается использовать социокультурные возможности в работе транспортной компании, что ощутимо сказывается на безопасности движения и воспитании у пассажиров культуры.

Приведенный пример — это всего лишь одна компания одной страны. Надо сказать, что в последнее десятилетие на городском транспорте города Москвы также стали рассматривать вагоны транспортных средств, станции метро и МЦК как места для организации арт-мероприятий. Так, например, послушать выступления музыкантов теперь можно в вестибюлях станций (МЦК) Деловой Центр, Кутузовская и Лужники. На 18 станциях метро и МЦК можно услышать живую музыку. Интересна культурная жизнь подземного метро Москвы: пользуются большой популярностью, как у обычных пассажиров, так и у ценителей фотоискусства, тематические поезда метро.

На сегодняшний день действует 12 «именных» поездов: поезда-музеи и галереи. Основная цель таких подвижных культпроектов — привнести ярких красок в поездку в метро, напомнить о вечной красоте, которая нередко соседствует с нами и остается почти незамеченной среди повседневной суеты. Итак:

- в середине 2007 г. на Арбатско-Покровской линии был пущен поезд — картинная галерея «Акварель». В его вагонах можно увидеть репродукции картин выдающихся художников современности и прошлого. Экспо-

зиция периодически обновляется;

- с мая 2013 г. курсирует поезд с репродукциями картин Сурикова, Айвазовского, Кустодиева, Шишкина, Репина и других знаменитых художников;
- в конце декабря 2015 г. по серой Серпуховско-Тимирязевской линии метро был запущен поезд «25 лет МЧС России»;
- осенью 2015 г. по Люблинско-Дмитровской ветке пустили новый тематический состав, посвященный животному и растительному миру Дальнего Востока: все пространство вагонов, включая полы, — изображения редких животных и растений;
- в августе 2015 г. на Филевскую линию Московского метрополитена вышел поезд «Поэзия в метро» из фрагментов стихотворений Сергея Есенина, а также иллюстраций и уникальных фрагментов рукописей его произведений, посвященный 120-летию со дня рождения поэта;
- в декабре 2015 г. — состав «Читающая Москва», где пассажиры могут бесплатно скачивать электронные книги из личных библиотек участников проекта;
- с апреля 2015 г. по Серпуховско-Тимирязевской линии курсирует именной поезд «70 лет Великой Победе». Пассажиры могут увидеть фотохронику, плакаты и газетные вырезки военных лет;
- поезд «Курская дуга» впервые появился на Сокольнической линии 8 мая 2003 г. — к 60-летию знаменитого сражения. На каждом вагоне, кроме названия «Курская дуга» и георгиевской ленточки, появились красные звезды и знамена с именем поезда доблести;
- 9 октября 2006 г. со станции «Воробьевы горы» отправился в путь уникальный поезд, посвященный «Российским железным дорогам», — музей на колесах «Красная стрела» (по самой первой линии — Сокольнической);
- с мая 2015 г. на Арбатско-Покровской линии метро начал курсировать поезд, оформленный по эскизу победителя конкурса «Краски метро» — 17-летнего ученика кадетского училища Василия Потетюрина;.
- 15 мая 2010 г., в день 75-летия Московского метрополитена, на Сокольническую линию вышел фирменный состав «Ретропоезда»;
- в мае 2015 г. поезд «Народный ополченец» был запущен на Замоскворецкой линии метро в честь 70-летия Победы в Великой Отечественной войне с информацией о героях Отечественной войны 1812 г., а также о ныне здравствующих героях СССР — участниках Великой Отечественной войны, проживающих в Москве.

Поддерживая эти и другие арт-проекты Москвы, следует признать, что московские акции в подавляющем большинстве носят иллюстративный характер. Норвежские же примеры являются доказательством возможности в организации социокультурной среды на транспорте интерактивного участия пассажиров. Однако именно соучастие, содружество рождает чув-

ство единения, идентификации с местом проживания, вызывает чувство ответственности за все, что окружает жителей и пассажиров. В этом случае социокультурные нормы поведения станут осознанными убеждениями и перерастут в потребность их соблюдения.

Сегодня расширение законодательства жесткими санкциями в отношении «зацеперов», «дебоширов», любителей попадания сильнейшим лучом света в глаза летчиков, а также других хулиганских действий, направленных в транспортное средство, будь то морское или речное судно, вагон поезда, борт самолета представляется более, чем оправданной. И введение уголовной ответственности за такие деяния позволит, с одной стороны, эту проблему локализовать, с другой — рассматривая норму, как превентивную меру, остановить. А пассажиры и те, кто управляет транспортным средством, смогут еще раз осознать, что это источник повышенной опасности и любые деяния, угрожающие безопасности на транспорте, повлекут серьезные и неотвратимые наказания для нарушителей.

Однако необходимо найти баланс социокультурных и правовых основ в профилактике правонарушений, что будет способствовать безопасности на транспорте.

Литература

1. Матвейко, А. А. Отдельные виды правонарушений на воздушном транспорте // Молодой ученый. — 2017. — № 29. — С. 66—68 // URL https://moluch.ru/archive/163/45217/ (дата обращения: 9 декабря 2017 г.).

2. Южин, В. И. Энциклопедия этикета. — М., 2007.

Literature

1. Matveyko, A. A. Certain types of offences in air transport // Young scientist. -— 2017. — № 29. — P. 66—68 // URL https://moluch.ru/archive/163/45217/ (accessed: December 9, 2017).

2. Ugine, V. I. Encyclopedia of etiquette. — M., 2007.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 347.463:656.2

© Мамонова М. В.
— аспирант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Правовое обеспечение безопасности на железнодорожном транспорте

Аннотация. В данной статье отражены основные вопросы, стоящие перед транспортной системой в области обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, проанализированы основные источники правового регулирования безопасности на железнодорожном транспорте в Российской Федерации.

Ключевые слова: безопасность; железнодорожный транспорт; законодательные правовые акты; подзаконные правовые акты; транспортная система.

© Mamonova M.
— graduate of the of the Law Institute
Russian University of transport

Legal security in railway transport

Abstract. This article describes the main issues facing transportation system in the area of traffic safety and operation of railway transport, the basic sources of legal regulation of security on railway transport in the Russian Federation.

Keywords: safety; rail transport; legislative and legal acts; subordinate legal acts; transport system.

Безопасность на железнодорожном транспорте — это комплекс организационно-технических мер, направленных на снижение вероятности возникновения фактов угрозы жизни и здоровью пассажиров, сохранности перевозимых грузов, сохранности объектов инфраструктуры и подвижного состава железнодорожного транспорта, экологической безопасности окружающей среды [URL: https://wiki2.org/ru (дата обращения: 1 декабря 2017 г.)].

Внушительная часть нарушений безопасности движения происходит из-за несоблюдения Правил технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации (утверждены приказом Минтранса России от 21 декабря 2010 г. № 286) — основного документа, который обязаны выполнять все без исключения железнодорожники. К тому же нередко недочеты в эксплуатационной работе происходят из-за халатности, недисциплинированности, небрежного отношения отдельных железнодорожников к выполнению своих должностных обязанностей.

Отрицательно на безопасности движения поездов сказывается и низкая надежность технических устройств, несоответствие технологических процессов и технических средств требованиям ремонта и восстановления работоспособности подвижного состава, устройств железнодорожного пути, автоматики, телемеханики, связи, систем энергообеспечения и других устройств.

Правовое регулирование безопасности движения, нормативных критериев системы эксплуатации железнодорожного транспорта, разработка и реализация государственной политики в области безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, транспортных и иных связанных с перевозочным процессом технических средств возложено на Минтранс России. Именно этот федеральный орган исполнительной власти в области железнодорожного транспорта уполномочен утверждать правила технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации, правила перевозок грузов и пассажиров и т.д.

В Российской Федерации основополагающим законодательным актом по вопросам обеспечения безопасности является Конституция РФ. В соответствии со ст. 71 Конституции вопросы обеспечения безопасности находятся в ведении государства. В случае создания угрозы жизни и здоровью людей, окружающей среде, обороноспособности государства, возникновению чрезвычайных ситуаций из-за нарушения безопасности на железнодорожном транспорте могут вводиться режимы закрытия и ограничения свободного движения. В этом случае ч. 2 ст. 74 Конституции устанавливает жесткое требование — такие закрытия и ограничения могут вводиться только на основании соответствующего федерального закона.

Основным федеральным законом, который регулирует вопросы обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте, является Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». В соответствии со ст. 2 указанного Закона безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта определяется как «состояние защищенности процесса движения железнодорожного подвижного состава и самого железнодорожного подвижного состава, при котором отсутствует недопустимый риск возникновения транспортных происшествий и их последствий».

В соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом желез-

нодорожного транспорта» одним из основных принципов осуществления деятельности на железнодорожном транспорте является обеспечение стабильной работы, безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, включая железнодорожные перевозки в условиях военного и чрезвычайного положений.

Надежная и слаженная работа всех звеньев железнодорожного транспорта во многом базируется на соблюдении обязательных требований к техническим устройствам, оборудованию, сооружениям, иным железнодорожным объектам, процессам их производства, эксплуатации, грузо- и пассажироперевозкам. Основным нормативным правовым актом здесь является Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Согласно определению, приведенному в ст. 2 Закона, «технический регламент — это документ, утверждающий обязательные для применения требования к объектам технического регулирования».

Этот же Закон установил правовые положения о сертификации и стандартизации. Так, сертификация осуществляется с целью удостоверения соответствия технических устройств, оборудования, сооружений, процессов производства железнодорожных объектов, эксплуатации, перевозки требованиям технических регламентов, стандартам, условиям действующих договоров (ст. 18), а стандартизация совершается с целью повышения уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера (ст. 11).

Более того, Федеральным законом «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» установлена обязательная сертификация подвижного состава, контейнеров, специализированного оборудования, элементов инфраструктуры, специальных программных средств, используемых для организации процесса железнодорожных перевозок, услуг, оказываемых при перевозках грузов и пассажиров, а также организация стандартизации и обеспечения единства измерений на железнодорожном транспорте. В качестве объектов добровольной сертификации могут выступать технические средства железнодорожного транспорта, специализированные программные средства, системы управления, персонал железнодорожного транспорта, процессы предоставления услуг на железнодорожном транспорте при грузо- и пассажироперевозках.

Федеральным законом от 10 марта 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» предусматривается обязательное соблюдение установленных требований технических и технологических стандартов (государственных стандартов, санитарных норм и правил, строительных норм и правил, сертификационных требований, норм безопасности) всеми лицами, которые причастны к перевозочному процессу на железнодорожном транспорте. К тому же в Законе предусмотрена ответственность участников процесса перевозок за неисполнение или ненадлежащее исполнение отдельных требований в сфере эксплуатации железнодорожного транспорта; за искажение в транспортной желез-

нодорожной накладной наименований грузов, особых отметок, сведений о грузах, об их свойствах, в результате чего снижается стоимость перевозок или возможно возникновение обстоятельств, негативно отражающихся на безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта; за отправление багажом или грузобагажом предметов, перевозка которых данным видом отправок не предусматривается; за превышение грузоподъемности вагона; за вред, причиненный жизни или здоровью пассажира железнодорожного транспорта (ст. 19, 27, 102, 111, 113 и др.).

Отсюда следует, что законодательное обеспечение безопасности было и остается краеугольным камнем в государственном управлении. Отсюда же вытекает обязанность государства создать законодательную базу, способную четко сориентировать человека на определенное законопослушное поведение, а также обеспечить эффективное функционирование механизма предупреждения правонарушений.

Отдельные вопросы обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте разрабатываются Правительством РФ и реализуются в подзаконных нормативных правовых актах. Среди них приказы Минтранса России:

1) от 11 февраля 2010 г. № 34 «Об утверждении Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств». Реализация данного приказа подразумевает под собой целый ряд мероприятий организационного и технического характера, предпринимаемых с целью защиты объектов железнодорожной инфраструктуры от потенциальных и непосредственных угроз совершений актов незаконного вмешательства, а также при подготовке и проведении контртеррористических операций;

2) от 6 сентября 2010 г. № 194 «О Порядке получения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками информации по вопросам обеспечения транспортной безопасности». Данный приказ устанавливает процедуру получения субъектами транспортной инфраструктуры от уполномоченных федеральных органов исполнительной власти информации по вопросам обеспечения транспортной безопасности, в частности, по вопросам обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте;

3) от 29 декабря 2010 г. № 307 «О создании Совета по реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте», утверждающий положение о Совете по реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, в том числе железнодорожном, его основные задачи, состав, структуру и организацию деятельности и др.

Уголовным кодексом Российской Федерации (ст. 263, 266), Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 11.1, 11.2, 11.14), Положением о дисциплине работников железнодорожного транспорта (утверждено постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621) (п. 18) предусмотрена ответственность за нарушение тре-

бований транспортной безопасности на железнодорожном транспорте.

Таким образом, правовое регулирование вопросов контроля соблюдения и обеспечения безопасности перевозочного процесса в железнодорожной отрасли является довольно сложной системой, в которой прослеживается взаимная связь между нормативными правовыми актами законодательного и подзаконного уровней.

На современном этапе Минтранс России находит одной из главных задач принятие ведомственных нормативны правовых актов, необходимых для реализации федеральных законов в области обеспечения государственной транспортной безопасности. С помощью разработки новых и пересмотра действующих законодательных и нормативных правовых актов РФ планируется усовершенствовать нормативно-правовую базу контроля соблюдения и обеспечения безопасности функционирования железнодорожного транспорта. Указанные меры должны способствовать значительному повышению безопасности движения, обеспечению эффективной работы аварийно-спасательных служб, достижению безопасного уровня функционирования инфраструктурных объектов и транспортных средств железнодорожного транспорта.

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 636.043

© Савенков А. В.
— полковник полиции, начальник Федерального
государственного казенного учреждения
дополнительного профессионального образования
«Ростовская школа служебно-розыскного собаководства
Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Ростов)
dog-school@mvd.gov.ru

Использование одорологических способностей служебных собак для выявления предметов и веществ, запрещенных или ограниченных к перемещению на транспорте

Аннотация. В статье раскрываются возможности использования одорологических способностей служебных собак для выявления предметов и веществ, запрещенных или ограниченных к перемещению на транспорте, дается характеристика основных исторических этапов и современного опыта профессиональной подготовки специалистов в сфере служебно-розыскного собаководства в Ростовской школе МВД России.

Ключевые слова: транспортная безопасность; одорологические способности служебных собак; выявление предметов и веществ; запрещенных или ограниченных к перемещению на транспорте; профессиональная подготовка специалистов в сфере служебно-розыскного собаководства; Ростовская школа МВД России.

© Savenkov A.
— colonel of the police, head of the Federal state
treasury of additional professional education «Rostov school
of service and investigation dog training of the ministry
of internal affairs of the Russian Federation»

Use of the offspring abilities of service dogs to identify objects and substances that are prohibited or restricted to movement in transport

Abstract. The article reveals the possibilities of using the orological abilities of service dogs to identify objects and substances banned or restricted to transportation on transport, describes the main historical stages and the current experience of professional training of experts in the field of service dog breeding at the Rostov School of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Keywords: transport safety; the economic abilities of service dogs; the detection of objects and substances banned or restricted to transport; the professional training of experts in the field of service dog breeding; the Rostov school of the ministry of internal affairs of Russia.

В соответствии со ст. 12.2 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и подп. 5.2.54(5) Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395, приказом Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227 утверждены Правила проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности.

В этих правилах предусмотрено использование служебно-розыскных собак. В частности, в соответствии с п. 57 Правил в случаях, когда физические, биологические характеристики объектов досмотра делают применение средств досмотра затруднительным или невозможным, а также при выходе из строя средств досмотра, объекты досмотра через такой контрольно-пропускной пункт (КПП) (пост) в зону транспортной безопасности или ее часть не допускаются до момента достижения целей досмотра в отношении таких объектов досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра иными способами. В качестве таких способов досмотра планами обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной безопасности (ОТБ) и (или) транспортных средств (ТС) предусматривается использование одорологических способностей служебных собак для выявления предметов и веществ, запрещенных или ограниченных к перемещению.

В связи с этим актуальной становится подготовка таких собак. Одним из учреждений, специально для этого предназначенных, является Федеральное государственное казенное учреждение дополнительного профессионального образования «Ростовская школа служебно-розыскного собаководства МВД России». Она является старейшим учебным заведением по подготовке и повышению квалификации специалистов-кинологов в системе МВД России. История школы начинается с 1948 г. По окончании Великой Отечественной войны в Ростове-на-Дону был создан питомник служебно-розыскных собак Главного управления милиции МВД СССР. На месте разрушенного в годы войны кирпичного завода, расположенного на восточной окраине города, были построены вольеры на 40 собак, родильное помещение, спецкухня и помещения для щенков. В год от 18 племен-

ных сук получали около 100 щенков, которых выращивали до 12 месяцев, приучали к условиям будущей службы, а затем передавали в подразделения органов внутренних дел. Непосредственной работой с собаками занимались 12 сотрудников (3 инструктора и 9 проводников розыскных собак).

В 1957 г. на базе питомника создается Учебный пункт Управления милиции МВД РСФСР по переподготовке проводников розыскных собак с трехмесячным сроком обучения, рассчитанный на 50 слушателей. Он становится ведущим учебным заведением данного профиля. С этого момента идет отчет новейшей истории учебного заведения. Первоначально территория учебного пункта занимала площадь более 10 га. Были построены две казармы, где можно было разместить 90 человек, здания штаба и клуба. В 1965 г. наступает новый этап в истории и развитии учебного заведения. Приказом МООП РСФСР из Новосибирска в Ростов-на-Дону был передислоцирован курс подготовки служебно-розыскных собак. Учебное заведение реорганизуется в Ростовскую школу младшего начальствующего состава МВД СССР. Количество переменного состава составляет уже 125 человек. Увеличивается срок обучения — до 9 месяцев. Расширяется количество учебных дисциплин. Слушатели изучают не только кинологию и методы дрессировки, но и теоретические основы оперативно-розыскной деятельности, специальной техники, боевой подготовки, ветеринарии. В 1966 г. состоялся первый выпуск младших инспекторов-кинологов из всех республик бывшего СССР. Через 16 лет, в 1974 г., происходит еще одна реорганизация — в Центральную школу усовершенствования работников службы розыскного собаководства МВД СССР.

В 1992 г. изменяется название на Ростовскую школу служебно-розыскного собаководства МВД России. В соответствии с Указом Президента РФ от 6 мая 1999 г. № 654 школе торжественно вручено Знамя. «Золотой фонд» школы составляют высококвалифицированные преподаватели, которые вместе со слушателями внесли большой вклад в обеспечение безопасности широкомасштабных общегосударственных мероприятий: XXII Олимпийских игр 1980 г. в Москве, 12-го Всемирного Фестиваля молодежи и студентов в 1985 г., I и III Игр Доброй Воли в 1986 и 1994 гг. В декабре 1988 г. личный состав школы принимал участие в ликвидации последствий землетрясения в г. Спитаке Армянской ССР. Многие сотрудники непосредственно участвовали в боевых действиях в Чеченской Республике и Северной Осетии. За успешное выполнение оперативно-служебных задач коллектив школы неоднократно награждался почетными грамотами, благодарностями МВД России. Более 10 сотрудников школы удостоены правительственных наград, многие сотрудники поощрены правами Министра внутренних дел, губернатора Ростовской области, мэра г. Ростова-на-Дону.

История школы неразрывно связана с именами сотрудников, которые отдавали все свои силы, опыт и знания для становления новой в те времена науки — кинологии. В помещении клуба есть комната истории школы. В этом небольшом музее размещены уникальные экспонаты, свидетель-

ствующие о жизни учебного заведения с момента его основания, и выдающихся событиях в ее жизни. В 2009 г. к 100-летию образования кинологических подразделений МВД России комната истории переоформлена и дополнена новыми артефактами. В их числе фотографии, отражающие работу отряда кинологов на Олимпийских Играх 1980 г. в Москве. Среди наиболее интересных экспонатов — документы, ордена, медали сотрудников: авторское свидетельство и серебряная медаль ВДНХ Е. М. Лакеева за изобретение способов профилактики и лечения парвовирусного энтерита у собак, награды О. В. Ильинского за 2-е место на чемпионате Европы среди полицейских со служебными собаками в 1992 г. в Венгрии, материалы об участии Л. М. Кривошеина в чемпионате по специальному многоборью кинологов в 1977 г. Здесь можно ознакомиться с интересными фотоматериалами, предметами обмундирования и снаряжением, книгой Памяти о кинологах, погибших при исполнении служебного долга. Также в комнате истории расположена панорама съемок художественного фильма «Ко мне, Мухтар», которые проходили на территории школы в 1964 г.

В настоящее время в учебном заведении ежегодно обучается свыше 300 слушателей из всех регионов России. Сегодня в школе имеется все необходимое для проведения учебных занятий, созданы благоприятные условия, в том числе для обеспечения быта и досуга. В клубе школы проводятся культурные мероприятия, встречи с творческими коллективами, артистами, писателями г. Ростова-на-Дону. С 1972 г. здесь проходят обучение представители правоохранительных органов стран дальнего и ближнего зарубежья. За прошедшую четверть века было подготовлено более 500 специалистов-кинологов для правоохранительных органов зарубежных стран. Значительными событиями стали посещение Школы делегацией национальной гвардии штата Айова (США), группой специалистов-кинологов полиции Германии. Выпускники школы, стабильно занимают призовые места в соревнованиях среди специалистов-кинологов МВД России, руководящие должности в кинологических подразделениях МВД России и иных Федеральных органах исполнительной власти. За последние 5 лет Школой выпущено 10 учебных и учебно-методических пособий общим количеством более 6 тыс. экземпляров. С 2011 г. издается журнал «Профессия — кинолог». Сегодня, руководство и коллектив стремится популяризировать профессию полицейского-кинолога среди молодежи г. Ростова-на-Дону и Ростовской области. С этой целью налажено сотрудничество с городским управлением образования, систематически организуются экскурсии для учащихся с показательными выступлениями кинологов и демонстрацией фильмов о профессии. За более чем полувековую историю в школе не раз происходили реорганизации, менялись ее названия, структура, штатное расписание, неизменным оставался девиз «Честь, Верность, Долг».

Служебные собаки активно используются сотрудниками полиции в ходе обследования объектов Российской железной дороги при реагировании

на поступающие сообщения о возможном нахождении на объектах железнодорожного транспорта взрывных устройств, а также при проведении массовых мероприятий и др.

Кроме того, служебные собаки используются при охране объектов железнодорожного транспорта работниками ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта».

ТРЕБОВАНИЯ
к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Транспортное право и безопасность»

1. Текст статьи выполняется в формате Microsoft Word и представляется в электронной форме в РИО института автором лично либо по электронной почте albinadg@mail.ru.

Имя файла определяется по фамилии первого автора.

2. Статья должна содержать:

— название статьи на русском и английском языках;

— ключевые слова (5—7 слов) на русском и английском языках;

— аннотацию — не менее 200 слов (на русском и английском языках);

Сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках:

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы, учёбы (полное наименование организации в именительном падеже);

— должность, учёная степень, учёное звание, иные почетные звания (при наличии);

— адрес электронной почты.

3. Объем материала — от 3 до 10 страниц формата А4.

4. Список литературы (на русском и английском языках). Оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.0.5-2008.

5. Авторами представляется рецензия доктора или кандидата наук по профилю статьи.

6. При несоблюдении указанных правил редакционный совет вправе отклонить статью.