ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

№ 4(28)/2018

Издается с января 2016 г.

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

ЭКОНОМИКА ТРАНСПОРТА

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Электронный научный журнал «Транспортное право и безопасность» 2018. № 4 (28)	The online scientific journal “Transport law and security” 2018. № 4 (28)
Дата размещения номера — 29 декабря 2018 г. Журнал издается с января 2016 г. Научное направление периодического издания: 12.00.00 Право; 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством. 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).	The date of the issue is the 29-th of December, 2018. The journal has been published since January 2016. The research areas of the publications are 12.00.00 Law; 08.00.05 Economy and management of national economy The journal was registered in media ЭЛ № ФС 77-64237 on December, 25, 2015. The official address of the editorial board is Obraztsov Str., 9/9, Moscow, 127994. Tel.: 8 (495) 681-90-19; Fax.: 8 (495) 684-2849; Email: albinadg@mail.ru. The official site in the Internet is URL: http://trans-safety.ru/ The founder and publisher is the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Russian University of Transport”. The journal is introduced into the system of the Russian Science Citation Index (RSCI) according to the contractual agreement № 381-06/2016 of June 24, 2016. The journal is assigned an international standard serial number (ISSN) 2500-1868. The journal is issued 4 times a year. The editor-in-chief is **KORYAKIN Viktor Mikhailovich**, Doctor of Law (20.02.03), professor (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).

Редакционный совет	Editorial Council
Духно Николай Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, директор Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации	**Dukhno Nikolay Alekseevich**, Doctor of Law, professor, the head of the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT), the honored worker of the higher professional education of the Russian Federation
Корякин Виктор Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заместитель директора по инновациям Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)	**Koryakin Viktor Mikhailovich**, Doctor of Law, professor, deputy director on innovations at the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)
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	**Bogolyubov Sergey Aleksandrovich**, Doctor of Law, professor, honored scientist of the Russian Federation, head of the environmental legislation department at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
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	**Tuchkova Elvira Galimovna**, Doctor of Law, honored lawyer of the Russian Federation, professor of the department of labour law and social security law at Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
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	**Zhavoronkova Nataliya Grigorievna**, Doctor of Law, professor, honored lawyer of the Russian Federation, head of the department of environmental and natural resources law at Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
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)	**Kolotushkin Sergey Mikhailovich**, Doctor of Law, professor, main researcher of the department for the study of management problems and the reform of the penal system at the National Research Institute of the Penal system of the Russian Federation (NRIPS RF)

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

Рейнгольд Валерий Артурович — доктор юридических наук, профессор, директор докторантуры «Юридическая наука» Балтийской Международной Академии

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

Belkin Anatoly Rafailovich, Doctor of Law, professor of the Moscow Technological University (MIREA)

Reingold Valery Arturovich, Doctor of Law, professor, director of the Doctoral Study "Juridical science" at the Baltic International Academy

Shumaev Vitaliy Andreevich, Doctor of Economy, professor, academician of the Russian Academy of Natural Sciences

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

Английская версия – СКУЙБЕДИНА Ольга Николаевна

Editorial Board

The editor-in-chief is KORYAKIN Viktor Mikhailovich, Doctor of Law (20.02.03), professor (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).

Executive editor is GUSEYNOVA Albina Dzhabbarovna

Programmer and designer of the Website is FILIPPOV Dmitry Sergeevich

Managing editor is CHEBOTAREV Vladimir Evgenievich

English version is SKUYBEDINA Olga Nikolaevna

Содержание

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Духно Н. А.
Безопасность и уровни опасности на транспорте 9

Корякин В. М.
Некоторые вопросы систематизации транспортного законодательства 23

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Суденко В. Е.
Собирание и аккумулирование разведывательной информации о преступной деятельности организованных преступных формирований на железнодорожном транспорте 30

Гуцуляк В. Н.
Правовые средства борьбы с пиратством и терроризмом на морском транспорте 41

Шагиев Б. В.
Проблемы оперативно-розыскной деятельности таможенных органов при перемещении товаров на транспорте 45

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Артамонова С. Н.
Об отечественном опыте организационно-правового регулирования системы контроля в сфере обеспечения автотранспортной безопасности и ее оптимизации в условиях современных угроз 53

Егоров А. П.
Воздушное судно как объект гражданского права: некоторые проблемы правового регулирования 64

ЭКОНОМИКА ТРАНСПОРТА

Правкин С. А., Астремский А. Д.
Совершенствование транспортной системы через развитие механизмов государственно-частного партнерства 72

Морковкин Д. Е.
Создание интегрированной транспортно-логистической системы России как основа экономической безопасности и устойчивого социально-экономического развития 83

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Холиков И. В.
Международно-правовые аспекты реализации транспортной стратегии Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте 93

Павлов А. В.
Особенности функционирования транспортных организаций в условиях действия международных санкций и ответных мер Российской Федерации 100

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Егоров В. П., Балахонцев Н. И.
«Цифровая железная дорога» и проектное образование в Российском университете транспорта 108

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Петров Ю. И.
Правовое регулирование дорожного дела в России в правление Анны Иоанновны 115

Тарасенко Ю. А.
Особенности договора перевозки грузов по Уставу об эверсах 1720 года 122

Требования к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Транспортное право и безопасность» 129

Contents

THEORY AND METODOLOGY OF TRANSPORT LAW

Dukhno Nikolay A.
Security and the levels of hazards in transport 9

Koryakin Viktor V.
Some issues of systematization of transport legislation 23

CRIMINAL AND LEGAL ASPECTS OF TRANSPORT SECURITY

Sudenko Vladimir E.
Collection and accumulation of intelligence information concerning criminal activity of the organized criminal groups in railway transport 30

Gutsulyak Vasiliy N.
Legal means of the fight against piracy and terrorism in sea transport 41

Shagiev Bulat V.
Problems of operational-investigative activity of the customs authorities while transporting commodities by vehicles 45

ENFORCEMENT OF SECURITY IN THE OPERATION OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE FACILITIES

Artamonova Svetlana N.
On the domestic experience of the organizational and legal regulation of the system controlling road traffic safety and its optimization due to modern threats 53

Egorov Aleksandr P.
An aircraft as an object of civil law: some problems of legal regulation 64

ECONOMICS OF TRANSPORT

Pravkin Sergey A., Astremsky Andrey D.
Improvement of the transport system through the development of mechanisms of government-private partnership 72

Morkovkin Dmitriy Ev.
Creation of an integrated transport and logistics system as the basis of Russia's economic security and sustainable socio-economic development 83

INTERNATIONAL LAW IN THE FIELD OF TRANSPORT SECURITY

Kholikov Ivan V.
International legal aspects of the Transport Strategy of the Russian Federation in the field of medical support for transport 93

Pavlov Andrey V.
Functioning features of the transport organizations under international sanctions and countermeasures of the Russian Federation 100

TRANSPORT SECURITY IN PROFESSIONAL EDUCATION

Egorov Viktor P., Balakhontsev Nikolay Ig.
“Digital Railway” and project-based education at the Russian University of Transport 108

HISTORY OF TRANSPORT LAW

Petrov Yury Iv.
Legal regulation of roads in Russia during the reign of Anna Ioannovna 115

Tarasenko Yuriy A.
The contract features of goods transportation according to Naval Charter of 1720 (the Charter of single-stickers) 122

Requirements for the materials submitted for publication in the journal “Transport law and security” 129

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 519.7

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

Безопасность и уровни опасности на транспорте

Аннотация. В статье раскрывается зависимость безопасности от деятельности человека, от его мышления и от уровня его правового просвещения, что является основой деятельности, от характера которой порождаются либо угрозы, или обеспечивается безопасность. Право с его ценностями требуется изучать всем, только правовые знания могут побуждать мышление к принятию правовых законов, где должны прописываться обязанности субъектов, ответственных за безопасность. Для позитивной оценки законов и воплощения их в правовой порядок, который гарантирует безопасность, специалистам транспорта нужно владеть правовыми знаниями. Автором обосновывается необходимость определения уровней опасности, устранение которых позволяет добиться безопасности на транспорте. Ответственные за безопасность лица обязаны охранять безопасность там, где она есть, и усердно устранять опасности в местах, где они существуют. Достигнуть безопасности можно только тогда, когда будет устранена опасность. Предлагается путь подготовки новых образовательных программ при использовании действующей специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», в рамках которой появляется реальная возможность для разработки ряда специализаций по подготовке специалистов с профессиональными компетенциями правового обеспечения транспортной безопасности.

Ключевые слова: безопасность; транспортная безопасность; уровни опасности; транспортная инфраструктура; право; закон; правовые знания; правовая культура; правовое обучение.

© Nikolay A. Dukhno,

— doctor of Law, professor,
Director of Law Institute,
Russian University of Transport (MIIT),
honorary worker of higher education of
the Russian Federation

Security and the levels of hazards in transport

Abstract. The article considers the dependence of security on human activity, on his thinking and on the level of his legal education, which is the basis of the activity, the nature of which either gives rise to threats or provides security. The law with its values is required to be studied by everyone, as only legal knowledge can induce thinking to adopt legal laws which should prescribe duties of the subjects responsible for security. In order to positively evaluate the laws and introduce them into a legal order that guarantees safety, transport specialists need to possess legal knowledge. The author justifies the need to determine the levels of hazards, the elimination of which allows achieving safety in transport. People who are responsible for safety are obliged to protect safety where it exists and to eliminate hazards in the places where they exist. Security can be achieved only when danger is eliminated. There has been proposed a way to prepare new educational programs using the current specialty “Legal support of national security”, in which there is a real opportunity to develop a number of specializations in training specialists with professional competencies in the legal support of transport security.

Keywords: security; transport security; levels of hazards; transport infrastructure; law; legal knowledge; legal culture; legal training, legal education.

Интерес к безопасности проявляют если не все, то большинство тех, кто стремится жить в такой окружающей среде, в которой отсутствует опасность для жизни и здоровья. Поскольку окружающая среда состоит как из природных объектов, так и антропогенных, или природно-антропогенных объектов, постольку и угрозы могут исходить либо от этих объектов, либо их может инициировать человек. Под влиянием интересов жить в безопасной среде складываются правила, следуя которым человек устраняет опасности. Но большинство угроз, вызывающих разные виды опасности, появляются от деяний человека. Соблазн, влекущий к непомерным потребительским интересам, побуждает человека развивать то производство, которое ведет к поглощению природных ресурсов, к созданию технических, инженерных сооружений, к развитию технологий,

при этом не замечаются вредные последствия, или допускается, что вреда не будет, попустительски не предпринимается никаких мер для предотвращений опасностей. Под давлением интенсивной деятельности человека угрозы растут с той прогрессией, с какой ослабевают правовые регуляторы, опустошая гарантии безопасности. Когда угрозы становятся очевидными, а правовые средства остаются слабыми, тогда появляется суетливая спешка в принятии мер, часто лишенных логики.

В самые первые годы перестройки законодатель закрепил понятие безопасности в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-I «О безопасности». В ст. 1 указанного Закона раскрывалось понятие безопасности, под которой законодатель требовал понимать состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. К жизненно важным интересам законодатель относил совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. Не вникая в то, что интересы — это только идеи, желания человека, но не сам человек и не его здоровье, все, без оговорок, твердили о защите интересов. В дальнейшем безопасность трактовалась именно так. При этом не было достаточных исследований, определяющих истинную сущность безопасности. Такая обстановка не помогала развитию правильного мышления, на основе которого складывается понимание безопасности.

Безразличие к обеспечению подлинной безопасности влекло к определению ее понятия, не содержащего сущности безопасности. Защищать интересы, даже если они жизненно важные, означает, что те, кто ответственен за безопасность, обязаны защищать только идеи, выражающие желание, внимание к безопасности. Правильнее было бы устанавливать степень защищенности субъектов и объектов, но и в этом случае трудно утверждать, что это и есть безопасность. Самая высокая степень защищенности таит в себе присутствие опасности.

Человеку, его окружению хочется быть уверенным в отсутствии опасности, и когда опасности нет, тогда и наступает безопасность. Отношение к безопасности складывалось под влиянием того понятия, какое было указано в Законе. Мало, кто вникал в сущность и проводил анализ, как соотносится состояние защищенности с реальной безопасностью. Состояние защищенности обычно было таким, каким его могли обеспечить, но была ли при этом безопасность, или оставалась опасность какого-то уровня или степени, не обсуждалось.

За годы действия Закона РФ «О безопасности» существенно изменились взгляды на отношения, формирующие безопасность. Под воздействием новых реальных внешних и внутренних опасностей, угроз природных и техногенных аварий и катастроф умножились проблемы в сфере обеспечения безопасности. Меняется стратегия международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. Не только новые

угрозы, но и иное представление о безопасности стали побуждающими факторами обновления законодательства. Этими обстоятельствами диктовалась необходимость в разработке и принятии нового закона о безопасности. Требовалось новое видение о безопасности, нуждались в конкретизации цели, задачи, которые необходимо ставить конкретным субъектам, уточняя их полномочия по обеспечению безопасности человека, государства, общественной безопасности, экологической безопасности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ.

Развитие законодательства по обеспечению безопасности шло по пути, на котором не остались заметными все ценности права, насыщенного богатыми правовыми идеями и благотворными правовыми принципами. Право, как благородное юридическое явление, всегда было устремлено к охране добра и противостояло всякому злу. К любым угрозам и опасностям, причиняющим вред, в праве предусмотрены санкции, какие должны закрепляться законами и применяться в процессуальном порядке. В законах и иных нормативных правовых актах много изменилось к лучшему по расширению задач и обязанностей конкретных лиц, ответственных за обеспечение безопасности. Лучи света в оздоровлении законодательства не пробили всю тусклость негативной картины нашего законодательства. В текстах законов продолжают оставаться неточности и иные недостатки, не способствующие укреплению правосознания, а склоняющие к эмоциональному размыванию, к ослаблению чувства ответственности, появляющемуся при низком уровне правовой культуры. Наличие в нормативных правовых актах несоответствий требований правовым принципам, ошибочных определений не способствует укреплению правосознания, не создает обстановку, в которой должна быть атмосфера объективной оценки состояния транспорта и определения объектов, где есть истинная безопасность, а на каких участках существует опасность. Утвердительный вывод в наличии безопасности обязывает ответственных лиц бдительно охранять ее. В то же время требуется достоверное выявление тех мест в транспортном комплексе, где существуют угрозы, опасности, им следует дать объективную оценку, установить уровни опасности, и применить все существующие способы ликвидации опасности и устранения причин их появления.

Как закономерность, проявляющаяся при основанном на недостаточном правовом знании мышлении продолжают приниматься нормативные правовые акты с серьезными пробелами. Вереница сходных недостатков начинается с образования, в котором отсутствует свобода мышления на право искать достоверное знание. Практически никто не задается целью найти достоверное знание, а ведь без него невозможно принять ни одно правильное решение. Мистические представления, жажда к прислужливому поведению отторгает людей от истинного,

объективного знания и приучает их к лукавству и лицемерию. Недостатки в культуре и в просвещении ведут к появлению неправовых законов. Несовершенство в законах и низкое правосознание образуют основные причины появления разнородных опасностей.

В обществе с низкой правовой культурой отношение к опасности носит равнодушный характер. При таких обстоятельствах круг опасностей расширяется, а безопасность остается нерешенной проблемой.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» сменил прежний законодательный акт. Как же так получилось, что законодатель не включил в его текст определение понятия безопасности. Было ли это непонимание его сущности, или отсутствие понятия безопасности стало следствием неуверенности, что ее можно достичь, когда угрозы опасности возникают быстрее, чем движение процесса их устранения. В любом случае ответственным за обеспечение безопасности следует иметь четкое представление о том, что собой представляет безопасность, как нужно ее понимать. Без ясного, объективного понимания безопасность невозможно будет ее обеспечить, трудно будет представлять, к чему следует стремиться, какие силы и средства следует применять и какой результат должен быть получен.

Законодатель не включил понятие безопасности и в Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности». Отсутствие в законе фундаментального понятия «безопасность» влечет за собой неточности, ошибки как в самих законодательных актах, так и в других нормативных правовых документах. Уклоняясь от сущности безопасности, невозможно осмыслить цель транспортной безопасности, представляя ее в Законе, как защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. Следуя достижению такой цели, обеспечить безопасность на транспорте невозможно. Во-первых, способы защиты указанных субъектов могут применяться после актов незаконного вмешательства, когда угроза стала реальной, причинен вред. Во-вторых, смысл безопасности заключается в том, чтобы реальные угрозы не наступили, поэтому защите должна предшествовать надежная правовая охрана субъектов и объектов транспорта от актов незаконного вмешательства.

Под актом незаконного вмешательства закон обязывает понимать противоправное деяние, 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. По своей сущности безопасность следует понимать, как состояние транспортного комплекса, при котором отсутствует опасность, нет угроз всем его объектам и субъектам. Предотвращение актов незаконного вмешательства — это сам процесс, ведущий к устранению опасности. Если все опасности будут устранены и предотвращены, тогда и наступит реальная транспортная

безопасность.

От того, как понимается безопасность, зависит формирование отношений в обществе и в отдельных отраслях к вопросам деятельности по обеспечению безопасности. Отношение к пониманию безопасности важно в том, что на основе этой категории развивается емкий и ответственный процесс, гарантирующий безопасность человека и всей окружающей среды, которой охватывается сама природа и созданные человеком разнородные объекты, в том числе и транспортный комплекс. По внутреннему закономерному мышлению человека логично представлять безопасность как отсутствие опасности. В своей сущности о безопасности можно утверждать тогда, когда человеку и окружающей среде не угрожает опасность. До тех пор пока опасности нет, будет существовать безопасность. Но когда появляется опасность, угрожающая человеку или объектам, тогда обстановка не может быть безопасной, и нельзя ее именовать безопасностью. Во всех указаниях, рассуждениях, направленных на решение задач по обеспечению безопасности, требуется четкое ясное понимание, что охраняется безопасность только тогда, когда она есть в реальности. Если есть реальные угрозы, тогда надо ставить задачи по устранению опасностей и набраться смелости говорить, что безопасность не гарантирована по причине наличия опасности. В законодательстве о безопасности следует исходить, прежде всего, из общей категории безопасности, выражающей одну сущность, а именно: полное отсутствие опасности.

Требование обеспечить безопасность обязывает ответственных лиц снабдить транспорт надежной инфраструктурой, которая по своим инженерно-техническим характеристикам не создает угроз. Потребители транспортных услуг надеются, что объекты транспорта технологичны, экологически чисты и безопасны. Когда они не соответствуют современным технологиям и находятся в изношенном состоянии, тогда гарантии безопасности утрачиваются. Тревожно становится, когда на страницах разных источников указывается, что основные фонды всех видов транспорта обновляются недостаточными темпами, в результате их износ достиг 55—70% и продолжает нарастать. Высокий износ объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств таит в себе внутренние угрозы, опасности. Причины их кроятся в неисполнении стратегических решений, принятых распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года».

Опасность на транспорте появляется в результате действий человека, который может быть сотрудником транспорта или посторонним лицом. От неправомерного деяния человека возникают угрозы, создается опасность в тех местах и на тех объектах, где совершено противоправное действие или бездействие. Даже стихийные бедствия возникают не только вследствие природных причин, но и под воздействием человека.

Небрежное обращение с огнем может стать причиной большого пожара, а производственные ошибки могут повлечь за собой взрывы, оползни, обвалы и другие чрезвычайные происшествия. К факторам, которые больше всего влияют на возникновение правонарушений, влекущих угрозы транспорту, относятся низкая правовая культура и невысокая просвещенность. Эти явления заметны везде. Ничем другим, как слабой культурой, невозможно объяснить появление непонятных нормативных правовых актов, пренебрежительное отношение к воплощению правовых норм в транспортные отношения, рост правонарушений, создающих опасность транспортной системе. Создание некачественных нормативных правовых актов любого уровня влечет за сбой целый ряд противоправных деяний, угрожающих появлению опасностей субъектам и объектам транспорта. Не только внешние угрозы могут создавать опасность на транспорте, много проблем существует внутри транспортного комплекса, где не исключаются опасности. Транспортная безопасность, по сравнению с иными видами безопасности на транспорте, должна представляться как гарантированная защита транспортного комплекса от внешних угроз, которые могут появляться от актов незаконного вмешательства в структуры транспорта.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О транспортной безопасности» 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. Разъяснять в законе, зачем нужна безопасность, наверное, нет особого смысла. Каждый понимает значимость безопасности, каждому человеку необходимо жить в безопасности. В условиях, когда существуют угрозы и опасности, нашей целью должна стать сама безопасность. Мы все обязаны достичь безопасности. Объем обязанностей по достижению безопасности у каждого субъекта должен быть свой. В законе следует назвать все субъекты, которые обязаны обеспечить транспортную безопасность, и каждому субъекту прописать конкретные обязанности.

Действующая редакция закона побуждает к мысли, что не сама транспортная безопасность является целью, к которой обязаны стремиться ответственные лица, а только ее обеспечение, при этом цель полного предотвращения любых угроз не ставится. Обеспечение не всегда может гарантировать безопасность.

В законе следует выражать цель деятельности ответственных лиц по обеспечению транспортной безопасности. Целью такой деятельности должно быть полное устранение угроз от актов незаконного вмешательства в сферу транспортного комплекса. Отсутствие угроз гарантирует транспортную безопасность. Предупреждение и предотвращение актов незаконного вмешательства являются первоочередными задачами деятельности ответственных лиц по

обеспечению транспортной безопасности. Указанные в законе задачи обеспечения транспортной безопасности не дают ясного однозначного представления о результатах их решения. Такая задача, как нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности, может быть истолкована в разных вариантах и не всегда верно. Для нормативного правового регулирования должна быть создана правовая база, систематизированная по предметам регулирования. Следует обозначить участников, субъектов, наделенных обязанностями воплощать правые нормы в реальные правоотношения, при которых и обеспечивается безопасность.

Постановка такой задачи, как определение угроз совершения актов незаконного вмешательства, склоняет к субъективной трактовке угроз, что может привести к значительному сужению их перечня и не обеспечить гарантированную безопасность. Все угрозы, вызывающие опасность, должны предотвращаться. Не допустить угроз — это профилактическая задача, и ее обязаны решать все ответственные за обеспечение безопасности на транспорте лица. Задача по осуществлению контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности будет полно решаться не только тогда, когда имеются уполномоченные на то органы. Главным в решении этой важной задачи является наличие подготовленных специалистов с необходимым правовым знанием и высокими профессиональными компетенциями. Руководители и специалисты, ответственные за обеспечение транспортной безопасности, обязаны быть ответственными лицами с высоким правовым мировоззрением, всегда уметь давать верную оценку законам и иным нормативным правовым актам. Твердость характера специалиста в сфере обеспечения транспортной безопасности измеряется умением последовательно воплощать в практику правовые принципы, как основу безопасного состояния транспорта.

В Федеральном законе «О транспортной безопасности», прежде всего, следует избавиться от неточных формулировок, от неправильных выражений и других недостатков. Обращает на себя внимание ст. 7 Закона, в которой устанавливаются требования к уровням безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В содержании этой статьи указано, что в целях принятия мер по обеспечению транспортной безопасности устанавливаются различные уровни безопасности в транспортном комплексе. Включение в закон юридического положения об уровнях безопасности разрушает логичное представление о безопасности. Закономерное, разумное мышление дает одно достоверное представление о безопасности, как о состоянии реальности, при которой отсутствует опасность. Когда законодатель представляет в законе опасность как безопасность, присваивая ей уровни, тогда в умах ответственных лиц остывает чувство обязанности обеспечивать безопасное состояние транспорта.

Следуя требованиям закона, в подзаконных актах продолжают развиваться не логичное представление о безопасности. Перечень уровней безопасности и порядок их объявления, при изменении степени угрозы от совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса, устанавливаются Правительством РФ. Так, постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)» установлены уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств:

— уровень № 1 — степень защищенности транспортного комплекса от потенциальных угроз, заключающихся в наличии совокупности вероятных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

— уровень № 2 — степень защищенности транспортного комплекса от непосредственных угроз, заключающихся в наличии совокупности конкретных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

— уровень № 3 — степень защищенности транспортного комплекса от прямых угроз, заключающихся в наличии совокупности условий и факторов, создавших опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

Юридически закрепляя уровни безопасности, законодатель словом «безопасность» прикрывает реальную опасность, побуждая к мысли, что безопасность существует, но только небольшая, придавая ей символическое значение. Под влиянием непродуманных нормативных правовых актов мы вынуждены жить в постоянной опасности и понимать под ней какой-то непонятный уровень безопасности. Справедливо и продуктивно будет, если требования станут устанавливаться к уровням опасности, обязывая ответственных лиц устранять и предотвращать все существующие угрозы. Объявляя уровни опасности, мы предостерегаем людей, инициируем их бдительность и активность действий по вовлечению в противодействие опасности и созданию дополнительных условий для защиты человека и его здоровья от угроз.

В указанном выше постановлении, вопреки здравой мысли, прямо указано: «Установить, что уровень безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств № 1 действует постоянно, если не объявлен иной уровень безопасности». Первый уровень безопасности фактически действует постоянно, что правильнее будет понимать эту реальность как постоянную опасность, которой окружены все, кто попадает в сферу транспортного комплекса. В подтверждение того, что эта опасность будет существовать постоянно, свидетельствует содержание самого правого акта, где подтверждается постоянная опасность до тех пор, пока не будет объявлена более суровая угроза. Уровни безопасности № 2 и

№ 3 на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средств объявляются или устанавливаются и отменяются субъектами транспортной инфраструктуры на основании:

— решения руководителей образованных в соответствии с Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» Федерального оперативного штаба, оперативных штабов в субъектах РФ (уполномоченных ими должностных лиц) об изменении степени угрозы совершения носящего террористический характер акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

— решения Министра внутренних дел РФ либо Министра транспорта РФ (уполномоченных ими должностных лиц) об изменении степени угрозы совершения, не носящего террористический характер, акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

Заметным стал процесс подготовки и принятия нормативных правовых актов, в которых прописаны положения, правила о противодействии актам незаконного вмешательства в сферу транспортного комплекса. В каждом из правовых актов видна устремленность обязать определенных лиц создать какие-то новые структуры, наделить их полномочиями, предполагая, что такие меры будут способствовать установлению безопасности на транспорте.

Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 юридически закреплена обязанность по образованию Национального антитеррористического комитета, председателем которого по должности является директор ФСБ России. В структуру этого Комитета вошли территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, которые призваны осуществлять предупредительную, профилактическую работу по противодействию терроризма, уменьшая и ликвидируя последствия его проявлений. Они представлены в виде антитеррористических комиссий субъектов РФ. Руководителями этих комиссий по должности являются высшие должностные лица, руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Преследуя цель совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму, а также укрепляя правовые средства, Правительство РФ 28 июля 2018 г. издало постановление № 886 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта». Этот документ является обязательным для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры, а также перевозчиками, осуществляющими непосредственную эксплуатацию транспортных

средств. В тексте правового документа сдержится много полезных правил, образующих юридическую основу для предотвращения вредных противозаконных деяний, какие могут создавать угрозы объектам и субъектам воздушного транспорта. Беспокоит то, что воплощение прописанных правил в реальную практику противодействия всем деяниям, создающим угрозы, останется на бумаге. Правопорядок, отражающий реальное положение, в каком находятся объекты и субъекты транспортного комплекса, в окружении разнообразных угроз, нельзя характеризовать хорошей оценкой. Многие причины провоцируют угрозы, от которых трудно защититься и создать истинную безопасность на транспорте.

В складывающейся обстановке настораживает процесс принятия нормативных правовых актов с ошибочным включением положений, где термином «безопасность» называется явление, которое представляет собой опасность. Это касается, прежде всего, тех правовых актов, в которых выражены положения к уровням безопасности. По своей природе безопасность не может иметь ни уровней, ни степеней. Безопасность либо есть, либо ее нет, она — одно целое, без деления на уровни, и безопасность всегда будет, когда нет опасности. Достоверное представление сущности безопасности логично ведет мысль к возможному установлению уровней опасности во всех тех местах, где безопасности нет, а есть реальные угрозы. От степени защищенности будут зависеть и уровни опасности, представляющие угрозу объектам транспорта. Если есть степень опасности, то невозможно утверждать, что мы достигли или установили транспортную безопасность. Подменяя фактическую опасность, пониманием безопасности, преднамеренно прикрываясь уровнями, мы умышленно притупляем бдительность ответственных лиц, обязанных обеспечить безопасность на транспорте, принуждая их представлять опасность как некую безопасность.

Принимая в законодательных актах опасность за безопасность, мы вводим в заблуждение лиц, которые обязаны охранять безопасность. Появляются иллюзии от восприятия в нормативных правовых актах правил об уровнях безопасности, и считаем безопасной обстановку, которая реально является опасной.

Одной из задач, поставленных Федеральным законом «О транспортной безопасности», является подготовка специалистов в области обеспечения транспортной безопасности. Для решения этой задачи следует определить, кто и каких специалистов обязан готовить, чтобы все они отвечали высоким профессиональным требованиям, выражающим способность обеспечивать транспортную безопасность. Подготовка специалистов по обеспечению транспортной безопасности остается проблемой, которую предстоит решать. Пока имеются образовательные программы по повышению квалификации сотрудников в области транспортной безопасности на автомобильном и городском наземном

электрическом транспорте, на воздушном транспорте, на морском и внутреннем водном транспорте, на железнодорожном транспорте. Такие программы подготовлены в соответствии с требованиями приказа Минтранса России от 8 сентября 2014 г. № 243 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности». В документе указано, что целью подготовки по дополнительной профессиональной программе является повышение квалификации работников, назначенных в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в системе транспортной инфраструктуры. Такой подход к подготовке специалистов в области транспортной безопасности не может быть признан как достаточный. Он не удовлетворяет потребности практики в установлении реальной транспортной безопасности. По существу, образовательные программы повышения квалификации предназначаются для тех работников, которые уже занимали должности в области обеспечения транспортной безопасности. Но согласно приказу повышение квалификации должны проходить лица, которые только назначены, как ответственные за обеспечение транспортной безопасности. Обучение таких лиц по программам, рассчитанным всего на 40 или 80 часов, вряд ли может обеспечить полную и качественную подготовку специалистов в области обеспечения транспортной безопасности, как того требует сама обстановка, складывающаяся на транспорте.

Для решения поставленной законодателем задачи по подготовке специалистов в области обеспечения транспортной безопасности следует разработать новый образовательный стандарт. Российский университет транспорта наделен правом на самостоятельную разработку и утверждение образовательных стандартов по всем уровням высшего образования. Эту возможность следует использовать для разработки образовательного стандарта по транспортной безопасности. При подготовке к разработке образовательного стандарта по транспортной безопасности следует учесть: все ценности права; возможности существующих образовательных стандартов, приближенных по своему содержанию к формированию требуемых компетенций; требования Минтранса России к процессу подготовки необходимых для транспортного комплекса кадров. Также нужно учитывать и другие обстоятельства, способствующие разработке и формированию новых образовательных программ по подготовке специалистов в области обеспечения транспортной безопасности. Эту важную задачу следует решать ученым транспортного университета совместно с опытными практическими работниками транспорта.

Приказом Минтранса России от 31 июля 2014 г. № 212 «Об утверждении порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности» определены направления подготовки сил обеспечения транспортной безопасности. Приобретение знаний, умений, навыков,

установленных требованиями законодательства РФ о транспортной безопасности, осуществляется посредством реализации основных программ профессионального обучения и дополнительных профессиональных программ. Минтрансом России разработаны и утверждены Типовые образовательные программы дополнительного профессионального образования повышения квалификации работников в области обеспечения транспортной безопасности. Всего утверждено восемь типовых программ повышения квалификации, в каждой программе содержится много полезного материала, освоение которого создаст условия для развития компетенций специалистов по обеспечению транспортной безопасности. В этих программах ставится большой объем правовых вопросов, что подтверждает потребность в получении правовых знаний специалистами, обеспечивающими транспортную безопасность.

Кратковременность обучения по программам повышения квалификации работников, которые не имеют опыта по обеспечению транспортной безопасности, не может служить утешением, что грамотное специалисты в этой сфере уже готовятся. Чтобы вести полноценную подготовку востребованных транспортной отраслью специалистов по транспортной безопасности правильным будет использовать специальность «Правовое обеспечение национальной безопасности», в раках которой существует реальная возможность для разработки ряда специализаций, включающих образовательные программы по правовому обеспечению транспортной безопасности. Специализации следует развивать для подготовки таких специалистов, которые могут занимать должности:

— ответственных работников за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры;

— ответственных работников за обеспечение транспортной безопасности на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве;

— работников субъекта транспортной инфраструктуры, подразделения транспортной безопасности, осуществляющих руководство выполнением работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства;

— работников, осуществляющих досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности;

— работников, осуществляющих наблюдение или собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности;

— работников субъекта транспортной инфраструктуры, подразделения транспортной безопасности, выполняющих работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры и или транспортного средства.

При разработке образовательных программ по специализации

«Правовое обеспечение транспортной безопасности» необходимо привлекать работодателей и учитывать их интересы и требования по всем вопросам обеспечения транспортной безопасности. По заявлениям работодателей, их ходатайствам возможны варианты по подготовке отдельных профилей «Правовое обеспечение транспортной безопасности» по направлению «Юриспруденция» с разработкой соответствующей образовательной программы по подготовке бакалавров. Для подготовленных бакалавров потребуются образовательные программы второго уровня высшего образования, при освоении которых присваивается степень магистра. Такой уровень образования должны получать руководители или кадровый резерв на руководящие должности по обеспечению транспортной безопасности транспортного комплекса. Только высококвалифицированные специалисты с высоким транспортным мировоззрением, впитавшим в себя лучшие традиции нравственных и моральных норм, получившие волевые и трудовые навыки, будут способными установить и обеспечить транспортную безопасность в транспортной системе нашей страны.

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 347.463

© Корякин Виктор Михайлович
— доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Гражданское право,
международное частное право и гражданский
процесс» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Некоторые вопросы систематизации транспортного законодательства

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы систематизации транспортного законодательства РФ. Констатируется множественность правовых актов, регулирующих транспортные отношения, делается вывод о негативном влиянии множественности актов на законность и правопорядок в транспортной сфере, обосновывается необходимость систематизации актов транспортного законодательства. Дан анализ двух основных форм систематизации законодательства — кодификации и инкорпорации. Автор приходит к выводу, что наиболее рациональным путем систематизации транспортного законодательства на современном этапе является инкорпорация путем разработки и внедрения в практику деятельности транспортных организаций электронного свода транспортного законодательства РФ. Рекомендуется использовать в данной работе опыт иных федеральных органов исполнительной власти, в частности, Минобороны России, где в 2017 г. введена в эксплуатацию информационно-справочная система по военному законодательству «Армюрист».

Ключевые слова: систематизация; кодификация; инкорпорация; транспортное право; транспортное законодательство; свод законов.

© Viktor V. Koryakin,
Doctor f Law, professor,
head of the department
‘Civil law, International private law
and Civil procedure’, Law Institute,
Russian University of Transport (MIIT)

Some issues of systematization of transport legislation

Abstract. The article deals with the problems of systematization of the transport legislation of the Russian Federation. The paper states plurality of legal acts regulating transport relations, makes a conclusion about negative

impact of the plurality of acts on the legality, law and order in the transport sector, and substantiates the need to systematize the acts of transport legislation. There has been given an analysis of such two principal forms of systematization of the legislation as codification and incorporation. The author comes to the conclusion that at present the most rational way of systematization of transport legislation is incorporation by developing and introducing an electronic code of transport laws of the Russian Federation into the activities of transport organizations. It has been recommended to use the experience of other federal agencies of executive power, e.g. the Ministry of Defense of Russia which put into operation the information system “ArmYurist” on military legislation in 2017.

Keywords: systematization; codification; incorporation; transport law; transport legislation; code of laws.

Главными целями-ценностями для большинства государств, включая Россию, объективно были и остаются сохранение его территориальной целостности и суверенитета, а также возможность получения ресурсов (как материальных, так и интеллектуальных), необходимых для устойчивого развития общества. Для того чтобы стабильно получать ресурсы и распределять их по всей огромной территории нашей страны, необходима хорошо развитая транспортная система. Из указанного интереса вытекают смысл и предназначение транспортной деятельности, регулируемой транспортным правом.

Транспортный комплекс в России как большом континентальном сухопутном климатически холодном государственном образовании всегда был и продолжает оставаться весьма значимым для обеспечения жизнедеятельности общества. Устойчивое функционирование транспортного комплекса невозможно без обеспечения его правового регулирования путем разработки, принятия и реализации правовых норм, содержащихся в многочисленных нормативных правовых актах, совокупность которых составляет транспортное законодательство.

Проведенный анализ показывает, что в настоящее время действующее транспортное законодательство РФ насчитывает несколько тысяч правовых актов различного уровня — от транспортных уставов и кодексов и федеральных законов до ведомственных нормативных правовых актов, а также локальных правовых актов крупнейших транспортных организаций России — ОАО «РЖД», ОАО «Аэрофлот» и др. (общее количество таких актов не поддается точному подсчету).

Такая множественность правовых актов транспортного законодательства имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

К положительному можно отнести то обстоятельство, что большинство разнообразных общественных отношений, складывающихся в

транспортной сфере, в той или иной степени охвачены правовым регулированием ввиду значительного числа таких актов.

Отрицательной стороной рассматриваемого явления выступает сложность практического использования этих актов правоприменителями в той или иной правовой ситуации, складывающейся в сфере функционирования транспортного комплекса страны. Наличие множества нормативных правовых актов, причем различной юридической силы, различных по источнику издания, немалое число из которых содержат нежизненные нормы, противоречат друг другу и иным нормативным установлениям, — все это существенно снижает их доступность, затрудняет пользование ими в процессе решения многочисленных проблем в транспортной сфере, создает почву для злоупотреблений в правоприменительной деятельности. Уместно в связи с этим напомнить мудрое пожелание законодателям, высказанное известным английским философом и теоретиком права Д. Локком: «Не старайтесь создавать много законов, но старайтесь следить за тем, чтобы они исполнялись, ибо в наиболее испорченном государстве наибольшее количество законов» [1, стр. 145].

Опыт российского прошлого от Петра I до наших дней свидетельствует, что накопление разрозненных, многочисленных нормативных актов подрывает основы законности и правопорядка в государстве. Вот, что писал об этом М. М. Сперанский, выдающийся реформатор, русский юрист и государственный деятель: «...многосложность, раздробленность, неизвестность — затруднение равное, а может быть еще важнейшее, чем сам недостаток закона: ибо здесь гнездятся ябеда, неправые толки, пристрастные решения, покрытые видом законности, здесь необходимость непрестанных пояснений и разрешений как в свою череду, рождает новую многосложность» [2, стр. 60]. Множественность нормативных актов существенно снижает их доступность для граждан, а это, в свою очередь, ведет к снижению законности в обществе.

В научной литературе данное явление получило очень меткое название — «правовая инфляция» [3, стр. 109, 206], т.е. обесценивание нормативных актов в силу их непомерного количества. Множественность правовых актов влечет правовую зарегулированность, неизбежным следствием которой являются коллизии, противоречия, несогласованности и т.п. Правовое поле в сфере транспортной деятельности перенасыщено различными, подчас взаимоисключающими предписаниями. Принятые за последнее десятилетие сотни нормативных правовых актов по транспортной проблематике как бы «изображают» движение вперед, не продвигая нас ни на шаг к правовому государству. Как известно, «правовое государство не определяется количеством имеющихся в нем законов; главное — уважение к ним, их авторитет, исполнение и непререкаемость» [4, стр. 7].

Из принципов правового государства, равенства и справедливости (ст.

1, 18 и 19 Конституции РФ) вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования. Противоречащие друг другу правовые нормы порождают и противоречивую правоприменительную практику в транспортной сфере, возможность произвольного их применения, ослабляют гарантии государственной защиты конституционных прав и свобод граждан, прав и законных интересов транспортных организаций.

Указанными обстоятельствами определяется актуальность и своевременность постановки вопроса об осуществлении систематизации накопленного за многие годы нормативного массива транспортного законодательства. Как указывает известный теоретик права С. С. Алексеев, систематизация в праве представляет собой деятельность по обеспечению системности права, по приведению действующих нормативных актов в единую, согласованную цельную систему [5, стр. 469].

В юридической теории и практике различают два основных вида систематизации действующего законодательства: инкорпорацию, которая не вносит существенных изменений и ограничивается только внешней обработкой законодательного материала, и кодификацию, которая предполагает такое упорядочение законодательного материла, которое направлено на его переработку путем исключения повторений, противоречий, восполнения пробелов, преобразования характера и направленности материала [6, стр. 256].

Наиболее радикальным способом систематизации законодательства является кодификация, под которой понимается «вид правотворчества, при котором обеспечивается системное нормативное регламентирование данного вида общественных отношений путем издания единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта (основ кодекса), выражающего содержание и юридическую специфику структурно обособленного подразделения системы права» [5, стр. 471].

Следует отметить, что попытки осуществления кодификации транспортного законодательства и создания единого Транспортного кодекса Российской Федерации в нашей стране уже предпринимались ранее — и путем научной проработки данного вопроса, и путем подготовки различных вариантов такого кодекса. Автор настоящей статьи также высказывался за необходимость принятия единого кодифицированного нормативного правового акта в транспортной сфере, излагал свое видение путей решения проблемы кодификации транспортного законодательства [7, стр. 125—143; 8, стр. 7—22].

Однако эти попытки не увенчались успехом ввиду исключительной многочисленности и разноплановости транспортно-правовых норм, высокой трудоемкости нормотворческой деятельности в данной сфере. Сведéние многочисленных транспортно-правовых норм в единый кодекс

сделало бы этот нормативный документ очень объемным, громоздким и неудобным для практического использования.

В связи с этим, не отрицая вовсе необходимость кодификации, представляется целесообразным пойти по пути инкорпорации транспортного законодательства, которая определяется как «систематизация нормативных актов путем их помещения (объединения) по определенной системе в единых сборниках и иных изданиях» [5, стр. 475]. Инкорпорация — явление совершенно иного порядка, нежели кодификация, поскольку представляет собой не создание нового законодательного акта, а только способ собирания и объединения воедино многочисленных правовых актов по определенной системе. Тем самым будет обеспечено удобство их поиска и использования в практической работе по регулированию транспортных отношений.

В целях практической реализации данной идеи предлагается осуществить систематизацию рассматриваемых правовых актов путем создания Свода транспортного законодательства Российской Федерации. Под сводом законодательства в юридической науке и практике понимается официальное систематизированное полное собрание действующих нормативных актов, представляющее собой объединенные в одном издании и расположенные в определенном порядке (систематическом, хронологическом или ином) действующие в государстве нормативные правовые акты [9, стр. 403]. Своды законодательства апробированы исторической мировой и отечественной практикой (например, Свод Юстиниана, Свод законов Российской империи, Своды законов СССР и союзных республик). Главной отличительной особенностью свода законодательства является то, что включенные в него нормативные правовые акты сохраняют свою относительную самостоятельность и юридическую силу, однако они сгруппированы по основным сферам общественной жизни, которые они регулируют (в рассматриваемом нами случае предметом регулирования свода будет являться сфера транспортной деятельности).

При этом следует иметь в виду, что названные выше своды законодательства имели письменную форму и издавались в виде многочисленных томов (книг), переиздававшихся по мере принятия новых правовых актов и отмены ранее принятых. В настоящее время в эпоху цифровизации всех сторон жизни общества такая форма свода законодательства представляется неприемлемой и архаичной.

Как известно, сегодня повсеместное практическое применение в правоприменительной деятельности приобрели электронные информационно-справочные системы по действующему законодательству, наиболее известными и распространенными из которых являются справочные правовые системы «КонсультантПлюс» и «Гарант». Эти системы регулярно обновляются и оперативно отслеживают все изменения и дополнения действующих правовых актов. Вместе с тем

указанные электронные справочные правовые системы имеют существенный недостаток: правовые акты в них систематизированы по двум критериям: по юридической силе и по времени издания. Тематический подход к систематизации правовых норм в них отсутствует. Поэтому акты транспортного законодательства в данных справочных правовых системах расположены в общем массиве правовых актов, и их поиск пользователь может осуществлять только по ключевым словам. Это существенно усложняет работу правоприменителей и требует значительных временных затрат для поиска нужного нормативного акта.

Наиболее рациональным способом решения проблемы систематизации транспортного законодательства видится создание электронного Свода транспортного законодательства. Для практической реализации данного предложения потребуется разработка соответствующего программного обеспечения, в основу которого следует положить общие принципы и подходы, используемые в справочной правовой системе «КонсультантПлюс». При этом в основу систематизации следует положить три критерия (признака):

1) тематический признак — все акты, включенные в Свод, объединяет единый предмет правового регулирования — транспортные отношения;

2) признак юридической силы: кодексы, законы, акты Президента РФ, акты Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, ведомственные локальные акты транспортных организаций;

3) признак времени издания — от более ранних актов к более поздним.

Свод должен постоянно обновляться и пополняться вновь принятыми актами с одновременным исключением из него актов и норм, утративших силу.

Основным пользователем, эксплутанатом и держателем информации Свода транспортного законодательства должен быть, конечно же, Минтранс России и подведомственные ему органы и организации, а также все транспортные компании.

При этом следует учитывать опыт других ведомств в сфере систематизации законодательства. Так, в Минобороны России разработана и в 2017 г. введена в эксплуатацию информационно-справочная система «Армюрист». К данной системе подключены центральные органы военного управления главные командования видов Вооруженных Сил РФ, оперативно-стратегические командования военных округов, командования родов войск Вооруженных Сил и их штабы, региональные управления правового обеспечения, военные комиссариаты субъектов РФ, а также объединения, соединения, воинские части и организации Вооруженных Сил на 418 объектах. В правовой системе «Армюрист» размещены около 60 тыс. приказов Минобороны России, изданных с 1918 г. по настоящее время, создан словарь военно-технических терминов. Электронные копии вновь издаваемых приказов постоянно вводятся в систему, а все изменяемые приказы актуализируются

[https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12155966%40egNews].

Таким образом, разработка и внедрение в правоприменительную практику электронного Свода транспортного законодательства является одной из актуальных задач правового обеспечения транспортной деятельности в нашей стране, обеспечения законности и правопорядка в транспортной сфере. Однако это не означает отказа от кодификации транспортного законодательства. Предлагаемая инкорпорация может рассматриваться в качестве промежуточной ступени, подготовительной стадии системного нормотворчества в транспортной сфере — кодификации транспортного законодательства.

Литература

1. Афоризмы о юриспруденции / авт.-сост. А. Б. Ванян. — М., 1999.
2. Конституция, закон, подзаконный акт. — М., 1994.
3. Матузов, Н. И. Актуальные проблемы теории права. — Саратов, 2004.
4. Боголюбов, С. А. Некоторые проблемы экологического кодекса // Журнал российского права. — 2006. — № 5.
5. Алексеев, С. С. Общая теория права: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009.
6. Керимов, Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. — 4-е изд. — М. : Изд-во СГУ, 2008.
7. Духно, Н. А. Теория транспортного права: монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2016.
8. Корякин, В. М. Кодификация транспортного законодательства // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 2.
9. Тихомирова, Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров; под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1997.

References

1. Aforizmy o yurisprudentsii [Aphorisms about law]/ed.-comp. A. B. Vanyan. — M., 1999.
2. Konstitutsiya, zakon, podzakonnyy akt [Constitution, law, bylaw]. — M., 1994.
3. Matuzov, N. I. Aktual'nyye problemy teorii prava [Actual problems of the theory of law]. — Saratov, 2004.
4. Bogolyubov, S. A. Nekotoryye problemy ekologicheskogo kodeksa [Some Problems of the Environmental Code]// Journal of Russian Law. — 2006. — № 5.
5. Alekseyev, S. S. Obshchaya teoriya prava: uchebnik [The general theory of law: a textbook]. — 2nd ed., appr. and add. — M. : Prospekt, 2009.
6. Kerimov, D. A. Metodologiya prava: predmet, funktsii, problemy filosofii prava [Methodology of law: the subject, functions, problems of legal philosophy]. — 4-ye izd. — M. : Publishing house SGU, 2008.
7. Dukhno, N. A. Teoriya transportnogo prava: monografiya [The Theory of Transport Law: monograph]/ N. A. Dukhno, V. M. Koryakin. — M.: Yurlitinform, 2016.
8. Koryakin, V. M. Kodifikatsiya transportnogo zakonodatel'stva [Codification of transport legislation]// Transportnoye pravo i bezopasnost' [Transport law and security]. — 2017. — № 2.
9. Tikhomirova, L. V. Yuridicheskaya entsiklopediya [Legal Encyclopedia]/ L. V. Tikhomirova, M. YU. Tikhomirov; ed. by M. YU. Tikhomirova. — M., 1997.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 343.13+343.98

© Суденко Владимир Егорович
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Уголовное право,
уголовный процесс и криминалистика»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

Собирание и аккумулирование разведывательной информации о преступной деятельности организованных преступных формирований на железнодорожном транспорте

Аннотация. Борьба с организованной преступностью требует самого серьезного подхода к поиску и фиксации информации о преступной деятельности организованных преступных групп и преступных сообществ. Рассматриваются вопросы оперативно-розыскного обнаружения и сбора информации о деятельности преступных организованных групп и сообществ. Обращается внимание на необходимость использования всех видов сил и средств, как гласных, так и негласных, для установления видов преступной деятельности, мест совершения преступлений, признаков, характеризующих не только лидеров организованных преступных групп и преступных сообществ, но и руководителей всех звеньев их преступной структуры, а также отдельных участников этих формирований. Раскрывается необходимость разработки тактики проведения оперативно-разведывательных мероприятий при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в отношении организованной преступности, а также наиболее общих принципов частных методик их производства. Подчеркивается необходимость четкого определения момента реализации собранной оперативно-разведывательной информации, при этом не допускается преждевременность этой работы, а также ее затягивание в целях исключения утраты доказательственной силы собранных материалов.

Ключевые слова: организованная преступность; оперативно-разведывательная деятельность; преступное сообщество; организованная преступная группа; разведывательная информация; лидеры преступных формирований; преступная деятельность.

© Vladimir E. Sudenko,
Candidate of Law, docent,
associate professor of the department
'Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics',
Law Institute, Russian University of Transport (MIIT)

Collection and accumulation of intelligence information concerning criminal activity of the organized criminal groups in railway transport

Abstract. The fight against organized crime requires a very serious approach in the process of finding and recording information about the criminal activities of organized criminal groups. There are considered the issues of operational detection, investigation and collection of information concerning criminal activity of groups and communities. The article considers the necessity to use all kinds of forces and means, both public and secret, to establish types of criminal activity, crime scenes, traits and characteristics possessed by both leaders of organized criminal groups and communities, and leaders of all levels of the criminal structure, as well as individual members of these groups and communities. The article reveals the necessity to develop tactics to carry out operational-intelligence measures in the process of operational-investigative activity in relation to the organized crime, as well as the most general principles of private methods of their production. The paper emphasizes the need to define the moment of implementation of the collected operational and intelligence information, as this work is allowed to be neither premature nor delayed in order to avoid loss of evidential effect of the collected materials.

Keywords: organized crime; operational-investigative activity; criminal community; organized criminal group; intelligence information; leaders of criminal groups; criminal activity.

Существенные особенности организованной преступности и ее огромная общественная опасность требуют обязательного использования в борьбе с этими преступлениями всех предусмотренных Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД) и другими нормативными актами не только гласных, но и негласных средств, тактических и методических приемов. При этом следует учитывать, что в организованной преступной деятельности, особенно общеуголовной направленности, в большинстве случаев довольно строго и весьма полно исполняются важнейшие нормы «неписаных законов» криминального мира, его традиции, правила поведения, взаимоотношения между членами организованных преступных формирований, а также между ними и лидерами группы или

сообщества. Этот вид организованной преступности функционирует в своей криминальной среде, в своем мире, но на его криминальные нормы, обычаи, правила и на деятельность преступных формирований оказывают влияние нравы и обычаи национального состава населения, проживающего в регионе функционирования преступного сообщества или организованной преступной группы [1; 2, с. 298—519].

Оперативно-розыскные службы органов внутренних дел и других силовых структур России весьма хорошо представляют подобную уголовную среду́, ее обычаи, нравы, правила поведения, способы попадания в нее и условия приобретения осведомителей из этой среды. Сказанное, а также владение сотрудниками оперативно-розыскных служб органов внутренних опытом, методами и средствами борьбы с организованной преступностью позволяют успешно обнаруживать любые проявления признаков организованной преступной деятельности в ходе оперативно-розыскной работы в самых различных оперативно-розыскных обстоятельствах, устанавливать ее масштабы, участников организованных преступных формирований и, самое главное, обнаруживать источники доказательств преступной деятельности.

О. П. Дубягина отмечает, что в последнее время в некоторых случаях оперативно-розыскные службы начали фиксировать в качестве основных условий эффективной борьбы с организованной преступностью также необходимость разработки специальной методики оперативно-розыскного характера по сбору и накоплению разведывательной информации о криминальной деятельности таких преступных формирований [1]. Подобные методики стали являться составной частью криминалистической методики расследования данного вида преступности, в том числе и частью процесса доказывания [3, с. 33].

Специфической особенностью оперативно-розыскной деятельности является то, что основная часть средств поиска и сбора розыскной информации является негласной (секретной) в соответствии с Законом об ОРД, а потому большинство организационно-тактических и методических мероприятий излагается в специальной литературе силовых ведомств. В связи со сказанным мы вынуждены в данной статье рассматривать лишь наиболее общие моменты тактики и методики организованной преступной деятельности.

Следующая специфическая особенность оперативно-розыскных мероприятий заключается в том, что реализация некоторых оперативно-розыскных мероприятий, например, осуществление контролируемой поставки, возможна только с участием нескольких работников оперативно-розыскного подразделения. При этом подобные мероприятия осуществляются в комплексе с различными оперативными операциями. Если такие мероприятия проводятся в отношении конкретной организованной преступной группы или преступного сообщества, то оперативно-розыскная деятельность чаще всего трансформируется в

череду довольно длительных оперативно-розыскных мероприятий и операций.

Наиболее эффективной оперативно-розыскная деятельность будет тогда, когда в ее осуществлении принимают участие оперативные аппараты не одного органа или службы, а нескольких. Примером такого взаимодействия оперативных служб служит работа оперативно-розыскных аппаратов ФСБ России и Следственного комитета РФ по установлению и разоблачению организованного преступного сообщества, действовавшего на Октябрьской железной дороге в Тверской области. Летом 2018 г. по оперативным данным названных служб арестован 21 член сообщества, совершавший хищения грузов из поездов в районе станции Ржев. Среди арестованных 9 машинистов и помощников машинистов, 7 безработных, 3 стрелка вневедомственной охраны на железнодорожном транспорте, водитель и слесарь ремонтно-подвижного состава. Все они подозреваются в совершении краж из поездов (п. «а» и «б» ч. 4 ст. 158 УК РФ) и в участии в преступном сообществе (ч. 2 и 3 ст. 210 УК РФ). По оперативным данным и данным предварительного следствия, члены организованной преступной группы с февраля по август 2018 г. похищали товарные ценности в особо крупном размере из грузовых вагонов железнодорожных составов Октябрьской железной дороги ОАО «РЖД» в Зубцовском районе Тверской области. Они не менее трех раз внепланово останавливали железнодорожные составы, вскрывали контейнеры и похищали грузы, которые отправляли на склады в Ржев, а затем продавали [https://topspb.tv/news/2018/08/13/v-tverskoj-oblasti-zaderzhany-prestupniki-grabivshie-poezda/ (дата обращения: 3 ноября 2018 г.)].

Подобные кражи совершаются и с большегрузных автомобильных фур, когда к их задней части пристраивается легковая автомашина без лобового стекла, и преступники, даже рискуя своей жизнью, проникают на ходу в фуру и передают своим подельникам коробки с товаром.

Необходимо отметить, что источники информации в оперативно-розыскной деятельности также своеобразны. Значительную часть оперативно-разведывательной информации о криминальной деятельности организованных преступных формирований работники оперативных служб и подразделений получают с помощью негласных источников. К таковым, по нашему мнению, следует отнести: лиц, которые сотрудничают с оперативно-розыскными органами и службами; других лиц, участвующих в оперативно-розыскных контактах; штатных работников оперативно-розыскных органов и служб, внедренных в преступные формирования; скрытые наблюдения, получение компьютерной информации и другие мероприятия; оперативно-технические средства; информационные данные оперативно-розыскных учетов, имеющиеся банки данных и пр.

Немаловажную часть разведывательных сведений оперативно-

розыскные службы получают от гласных источников, к которым относятся сообщения должностных лиц и граждан о криминальных действиях лидеров и других членов преступных формирований; финансово-хозяйственные, банковские и иные документы хозяйствующих субъектов; материалы аудиторских проверок и ревизий; изучение и анализ документов и предметов, несущих на себе следы преступлений, совершаемых организованными преступными формированиями. Все это осуществляется оперативно-розыскными и криминалистическими подразделениями соответствующих правоохранительных органов вне рамок уголовного дела. Информация из гласных источников может быть получена в процессе изучения материалов расследуемых уголовных дел.

Оперативная информация, как правило, содержит различные значимые данные, в том числе сведения о конкретной криминальной деятельности. По этому вопросу профессор В. С. Овчинский пишет: «Содержание оперативно-розыскной информации отличается широким разнообразием сведений, относящихся также к характеристике оперативно-розыскной деятельности, оценке результатов их использования. Оперативно-розыскная информация отражает не только те явления, события, обстоятельства, изменения в среде, которые возникают в результате преступлений, но и широкий круг явлений, обстоятельств, событий, влияющих на преступное поведение отдельных лиц» [5, с. 20].

Можно сказать, что полученная оперативно-розыскными службами в результате розыскной работы информация характеризуется как весьма значительным объемом количественных показателей, так и качественными показателями (разные источники дают разнообразную информацию по конкретному преступному формированию и по его участникам). В то же время такую информацию о деятельности организованной преступной группы или преступного сообщества и о его участниках не всегда можно проверить, подтвердить или опровергнуть, поскольку она собирается в сложных условиях, а потому ее истинность и надежность источников не всегда можно установить. Для исправления подобной ситуации необходимо анализировать информацию, исходящую из различных источников, обязательно независимых друг от друга, и подтверждать или опровергать ее содержание целесообразнее всего с использованием научных и технико-криминалистических средств, не подверженных ни подкупу, ни страху, ни фантазерству. В тех случаях, когда данная информация зафиксирована надлежащим образом, не противоречащим уголовно-процессуальным требованиям, если освещаемые в ней вопросы правдоподобны и ее положения согласуются с другими материалами дела, то она становится основой для построения следственной версии.

Оперативная разведывательная информация об организованной преступности собирается при довольно сложных обстоятельствах, что, тем не менее, не означает, что она не должна отвечать важнейшим

требованиям, вытекающим из теории оперативно-розыскной деятельности. Наоборот, она должна строго им соответствовать. К таким требованиям относятся:

— достоверность, оптимальность, полнота информации. В то же время полнота означает не исчерпывающий характер в отношении ее объекта, а укладывается в конкретные правовые пределы и полномочия оперативной службы или подразделения;

— соответствие уровня поступившей разведывательной информации правам, опыту и знаниям сотрудников оперативной службы, принимающим решения;

— достоверность информации, ее конкретизация, полнота, детализация и близость к подлинному событию (явлению, предмету), но чтобы ее избыточность не была в ущерб ее ценности.

Говоря о лаконичности информации, укажем, что она означает последовательность, убедительность (устраняющая противоречивость), доказательность и отсутствие излишних деталей [4, с. 29—32].

При осуществлении поиска и сбора разведывательной информации об организованной преступности необходимо учитывать, что в криминальной деятельности организованных преступных формирований присутствует не только базовая криминальная деятельность, но и иная, не всегда соответствующая их основной преступной направленности. Поэтому следует иметь в виду, что на первоначальном этапе более предпочтительны для выявления те преступления, которые не относятся к базовым, поскольку они, как правило, совершаются на более низком профессиональном уровне, больше открыты для исследования и оставляют больше следов. А от их исполнителей намного проще получить необходимую оперативно-розыскную информацию и выявить среди них кандидатов потенциальных осведомителей.

Необходимо так организовывать оперативно-розыскную деятельность в отношении организованных преступных групп и преступных сообществ [4], чтобы гарантировать как необходимые полноту, достоверность и детализацию полученной информации об их конкретной преступной деятельности, так и ее ценность относительно судебной перспективы. Также следует своевременно передавать такую информацию следственным органам и подразделениям для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Неоправданная задержка с передачей следствию оперативно-розыскной информации приводит к ее старению, снижению полноты и достоверности. В связи со сказанным сотрудникам оперативно-розыскных служб и подразделений необходимо заранее планировать не только действия по накоплению разведывательной информации, но и определять наиболее своевременный момент передачи следствию уже накопившейся информации, отвечающей ее предназначению для целей реализации путем расследования. Именно «свежая» информация может послужить решению вопроса о

своевременном начале расследования. В то же время попытки оперативных работников как можно больше накопить разведывательной информации и лишь потом передавать ее следствию нередко приводит к ее старению, возможной утрате некоторой ее части в виде каких-то документов, предметов и т.п., которые могли стать доказательствами по делу. Поэтому задержка с передачей информации ведет к затягиванию начала расследования, что может грозить утратой судебной перспективы по делу. В целях недопущения подобного развития ситуации необходимо строго учитывать всю собранную информацию, постоянно ее анализировать и по мере возможности передавать следствию.

Правильный выбор момента реализации имеющихся разведывательных данных наиболее вероятен в процессе совместной оперативно-розыскной и следственной оценки. Для этого оперативно-розыскным работникам, разрабатывающим конкретную преступную деятельность организованной преступной группы или преступного сообщества, следует поддерживать постоянную связь со следователями, специализирующимися на расследовании организованной преступности, а в отдельных случаях и с надзирающими за оперативно-розыскной деятельностью прокурорами.

Эффективность своевременной реализации оперативно-разведывательной информации показана в приведенном примере по задержанию участников организованного преступного сообщества, совершавшего хищения с подвижного состава Октябрьской железной дороги.

После передачи части или всей разведывательной информации следственным органам оперативные работники не должны снижать темпы оперативно-розыскной деятельности в отношении фигурантов организованной преступности и, тем более, прекращать ее. Эта работа должна продолжаться вплоть до окончания следствия по уголовному делу и даже после его передачи в суд и осуждения разрабатываемых лиц, поскольку во многих случаях организованное преступное сообщество продолжает свою преступную деятельность или лишь временно ее прекращает. Нередко ранее добытая оперативная информация об организованных преступных формированиях бывает востребована в процессе расследования других уголовных дел об организованной преступности, спустя даже годы.

Однако ценность собранной разведывательной информации для возбуждения уголовного дела и расследования напрямую зависит от того, как качественно задокументированы результаты оперативно-розыскной деятельности, что обусловливается подготовкой сотрудников оперативно-розыскных служб и подразделений, соответствующей направлению, которым занимается проверяемая организованное преступное формирование.

Оперативно-розыскное документирование криминальной и

сопутствующей ей деятельности организованной преступности необходимо производить таким образом, чтобы зафиксировать то, что в будущем вряд ли можно будет установить официальным процессуальным путем. Документирование криминальной деятельности преступных сообществ и организованных преступных групп должно быть направлено на получение следующей информации:

— базовая направленность, методы и масштабы преступной деятельности организованных преступных формирований, продолжительность их существования и функционирования, численность, структура, территория деятельности, связи с другими организованными преступными группами и преступными сообществами;

— организаторы, лидеры и участники данного преступного формирования, способы вовлечения новых членов, форма и практика отчетов участников формирования перед руководством;

— источники доходов преступного формирования, способы легализации преступных доходов, их распределение между сообщниками, наличие «общака», его содержание, размеры, «держатели», связи с официальным бизнесом;

— способы конспирации криминальной деятельности, существование своей контрразведки, меры защиты от правоохранительных органов, наличие связей с коррумпированными чиновниками государственных, в том числе правоохранительных, органов, формы и методы противоборства с органами, осуществляющими борьбу с организованной и иными видами преступности.

Подобная задокументированная информация, своевременно переданная следственному подразделению, позволяет возбудить уголовное дело и приступить к его расследованию, что гарантирует эффективность расследования конкретной организованной преступной группы или преступного сообщества. В то же время процесс оперативного документирования преступных действий организованной преступности не всегда проходит гладко. Отдельные проблемы возникают по причине затруднений в использовании в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий технико-криминалистических средств, в некоторых случаях из-за их отсутствия, иногда из-за неумения оперативным сотрудником их применять либо в связи с игнорированием уголовно-процессуальных требований того, что необходимо доказывать по делу (ст. 73 УПК РФ). Все это нередко приводит к потере времени и сил оперативно-розыскных аппаратов, поскольку добытая оперативно-розыскная информация не может быть уголовно-процессуально трансформирована и использована в качестве доказательств. К подобным недостаткам можно отнести отсутствие цельной картины характера и масштабов криминальной деятельности оперативно разрабатываемого преступного формирования, его структуры, взаимодействия внутренних преступных звеньев, связей с другими организованными преступными

группами и сообществами, отсутствие данных о его лидерах. Если разрабатываемое преступное формирование немногочисленное, то будут весьма полезны данные о каждом его члене или хотя бы об основных членах, о совершенных ими преступлениях, об их связях с другими членами и с лицами, не входящими в данное формирование. Целесообразно посоветоваться со следователями, расследующими подобные преступления, а также с надзирающим прокурором в целях проверки, достаточна ли собранная оперативно-розыскным путем информация для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и ценна ли она. Положительные отзывы о собранных материалах позволяют возбудить уголовное дело и начать расследование.

В основе оперативно-розыскной деятельности и ее разведывательных возможностей лежат их тактика и методика, аккумулирующие соответствующие научные разработки приемов названной деятельности, с применением которых проявляются личные качества — навыки и умения работников оперативно-розыскных служб. Следует согласиться с В. С. Овчинским, что оперативно-розыскная тактика является категорией оперативно-розыскной деятельности, выражающая мышление оперативного работника, включающая оценку ситуации, своих сил, средств и возможностей, а также сил и качеств противоборствующей стороны и предопределяющая образ действия и линию поведения, избираемые для достижения целей предупреждения и раскрытия преступлений и розыскной работы [5, с. 329]. Из этого следует вывод: тактика — есть «основная категория оперативно-розыскной деятельности, поскольку именно тактика определяет набор видов оперативно-розыскных мероприятий, их содержание и последовательность, место, время, интенсивность проведения» [6, с. 274]. А методика проведения оперативно-розыскной деятельности включает весь комплекс названных мероприятий в направлении, выбранном в данной ситуации.

Оперативно-розыскная тактика и методика, применяемая в разведывательной деятельности, отражают достижения теоретических разработок их приемов и способов, а также мыслительные качества оперативных работников, использующих технико-криминалистические рекомендации, основанные на теоретическом критическом осмыслении и обобщении практического опыта данной деятельности. Тактика и методика оперативно-розыскной деятельности учитывают степень криминальной активности организованных преступных групп и преступных сообществ, их определяющую преступную направленность, а также возможности агентурного внедрения в такие группы и мероприятия со стороны преступных формирований по противодействию этому внедрению.

Подчеркнем, что оперативно-розыскные тактика и методики подготавливаются теоретиками в области оперативно-розыскной

деятельности с обязательным учетом имеющейся практики. Разрабатываемые методические рекомендации, как правило, имеют определенную направленность, они нацелены на розыскную деятельность по борьбе либо с общеуголовной преступностью, либо с преступностью экономической направленности.

Криминальная деятельность организованных преступных формирований, действующих продолжительное время, характеризуется высокой степенью конспиративности, направленной на сокрытие всего, что является уголовно наказуемым, уничтожение любых признаков преступной деятельности, для чего в некоторых даже имеются звенья, ответственные за эту работу. Они же маскируют преступный интерес формирования к тем или иным объектам преступного посягательства, способы использования доходов, полученных в результате совершения преступлений, свои коррупционные связи и т.д. Не менее тщательно маскируется внутригрупповая жизнь преступного формирования: его структура, распределение ролей между соучастниками, наличие оружия и других орудий и средств совершения преступлений и иного имущества, сокрытие внутри групповых конфликтов, персональные данные на членов формирования и пр.

В связи со сказанным перед оперативно-розыскными сотрудниками стоит задача по преодолению конспирации в деятельности преступного формирования. Это возможно только при четком знании характера и содержания информационных процессов внутри формирования, среди которых информация о лидерах, о руководителях средних и нижних преступных звеньев и об отдельных членах, об их криминальной и некриминальной деятельности, о поведении в быту и т.д. Такие сведения можно получить не только в ходе оперативно-розыскных мероприятий, но и в результате анализа состояния общей преступности в регионе, видов совершаемых преступлений, в том числе групповых, их повторяемость, из материалов проверок и ревизий, проводимых соответствующими организациями, нередко из средств массовой информации. Известно, что даже самая тщательная и глубокая конспирация деятельности организованной преступной группы или преступного сообщества, любая маскировка относящейся к их деятельности информации, не известная оперативным службам и подразделениям, вполне может перетечь в социальные сферы жизнедеятельности людей. Такими сферами могут быть интимные связи лидеров и членов преступных формирований; родственные и семейно-бытовые отношения всякого члена формирования; различные виды времяпровождения в кругу проверенных людей; ремонтно-строительные работы у руководителей и других членов преступной группы или сообщества; приобретение такими лицами дорогих картин, драгоценностей, других ценных предметов.

Можно сказать, что для эффективной борьбы с организованной преступностью, в том числе на железнодорожном транспорте, следует

добывать любую возможную информацию, в том числе не всегда предварительно проверенную, чтобы сопоставить ее со сведениями из архивных материалов, с данными, получаемыми в процессе повседневной оперативно-розыскной деятельности. Для оперативно-розыскной деятельности, направленной на борьбу с организованной преступностью, важным является методическое правило, направленное на поиск соответствующей информации, связанной с личной жизнью разрабатываемых фигурантов, с последующим детальным анализом и исследованием личностных качеств лидеров и других членов организованной преступной группы и преступного сообщества. Тактика использования оперативной информации может быть и должна быть реализована путем активного оперативного и аналитического поиска.

Литература

1. Дубягина, О. П. Нормы, обычаи и средства коммуникации криминальной среды. — М., 2008.
2. Суденко, В. Е. Криминалистика. — Пятигорск, 2008.
3. Калинкович, А. В. Использование оперативно-розыскных мероприятий при доказывании обстоятельств преступлений, совершенных организованными группами // Проблемы раскрытия и расследования преступлений, совершенных организованными группами: сб. — Минск, 2000.
4. Овчинский, В. С. Оперативно-розыскная информация. — М., 2000.
5. Суденко, В. Е. Уголовное право. Общая часть: учеб. пособие / под ред. А. Г. Кибальника. — Пятигорск, 2007.
6. Основы борьбы с организованной преступностью / под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. — М., 1996.

References

1. Dubyagina, O. P. Normy, obychai i sredstva kommunikatsii kriminal'noy sredy [Norms, customs and means of communication of the criminal environment]. — M., 2008.
2. Sudenko, V. Ye. Kriminalistika [Criminalistics]. — Pyatigorsk, 2008.
3. Kalinkovich, A. V. Ispol'zovaniye operativno-rozysknykh meropriyatiy pri dokazyvanii obstoyatel'stv prestupleniy, sovershennykh organizovannymi gruppami // Problemy raskrytiya i rassledovaniya prestupleniy, sovershennykh organizovannymi gruppami: sb. [The use of operational-investigative measures in proving the circumstances of crimes committed by organized groups // Problems of disclosure and investigation of crimes committed by organized groups]. — Minsk, 2000.
4. Ovchinskiy, V. S. Operativno-rozysknaya informatsiya [Operational-investigative information]. — M., 2000.
5. Sudenko, V. Ye. Ugolovnoye pravo. Obshchaya chast': ucheb. posobiye / pod red. A. G. Kibal'nik [Criminal law. General part: studies. manual / ed. A. G. Kibalnik]. — Pyatigorsk, 2007.
6. Osnovy bor'by s organizovannoy prestupnost'yu [Fundamentals of the fight against organized crime]/ ed. by V. S. Ovchinskogo, V. Ye. Eminova, N. P. Yablokova. — M., 1996.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 341.255.5

© Гуцуляк Василий Николаевич
— доктор юридических наук, профессор,
Почетный работник Морского флота
gutsul@inbox.ru

Правовые средства борьбы с пиратством и терроризмом на морском транспорте

Аннотация. Морской транспорт является одной из важнейших «кровеносных артерий» современной мировой экономики. По оценке специализированного учреждения ООН — Международной морской организации (ИМО) более 80% объема мировой торговли обеспечивает судоходство. Кроме того, миллионы туристов сегодня пользуются морскими круизными судами и паромами. Согласно данным Ллойда — авторитетной страховой корпорации — морские суда перевозят порядка 90% торговых грузов. Для России, традиционно являющейся одной из ведущих морских держав, имеющей самую большую в мире протяженность морской границы (38 807 км) и побережье которой омывается водами 12 морей, принадлежащих бассейнам трех океанов, и внутреннего Каспийского моря, морской транспорт имеет жизненно важное значение. В то же время деятельность морского транспорта сопряжена с необходимостью его зашиты от различного рода внешних угроз, среди которых наибольшую потенциальную опасность представляют морское пиратство и терроризм. Поэтому статья посвящена анализу правовых средств, используемых в борьбе с пиратством и терроризмом на морском транспорте. Раскрываются содержание дефиниций морского пиратства и терроризма. Обосновывается вывод о необходимости внесения изменения в ст. 227 УК РФ, касающуюся пиратства. Рассмотрены принципиальные отличия и общие признаки пиратства и терроризма. Анализируются положения Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» в части, касающейся морского транспорта.

Ключевые слова: морское пиратство; терроризм; морской транспорт; безопасность; международное право.

© Vasiliy N. Gutsulyak
Doctor of Law, professor,
honorary worker of the Navy,

Legal means of the fight against piracy and terrorism in sea transport

Abstract. Sea transport is one of the most important 'blood arteries' of the present world economy. According to a specialized agency of the United Nations "The International Maritime Organization (IMO), shipping accounts for more than 80% of the world trade. In addition, millions of tourists today use sea cruise ships and ferries. According to the Lloyd data, a reputable insurance corporation, ships carry about 90% of merchandise. As Russia is traditionally one of the leading maritime powers, possessing the world's largest sea border (38,807 km), and its coasts are washed by 12 seas of three oceans and the internal Caspian Sea, sea transport is of vital importance. At the same time, sea transport activity correlates with the need to protect it from various external threats, among which maritime piracy and terrorism are of the greatest potential danger. Therefore, the article is devoted to the analysis of legal means used in the fight against piracy and terrorism in sea transport. The paper explains the essence of the definitions 'maritime piracy' and 'terrorism', substantiates the necessity to amend the Art. 227 of the Criminal Code about piracy. There have been also considered fundamental differences and common traits of piracy and terrorism. There have been analyzed the provisions of the Federal Law on March 6, 2006 No. 35-FZ "On Countering Terrorism" relating to sea transport.

Keywords: maritime piracy; terrorism; sea transport; security; International law.

Пиратство не только представляет серьезную угрозу безопасности мореплавания, но и наносит существенный экономический ущерб международному торговому судоходству (по различным оценкам от 7 до 12 млрд долл. США ежегодно). В связи с этим меры, предпринимаемые государствами по борьбе с этим явлением, наряду с традиционным использованием международно-правовых механизмов, должны включать в том числе и дальнейшее совершенствование их внутреннего законодательства.

К сожалению, несмотря на то что, Россия является участницей Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., ст. 227 УК РФ, касающаяся пиратства, не отражает в должной мере положения ст. 101 Конвенции.

Сравнивая две конструкции состава пиратства — российскую и международную, можно сделать вывод, что ст. 227 УК РФ о пиратстве не

содержит признаков, имеющих существенное значение для отграничения пиратства от других видов преступлений. В указанной статье не указано место совершения преступления в качестве конструктивного признака пиратства.

В настоящее время в международном праве отсутствует универсальный международный договор, который бы содержал общепризнанное определение международного терроризма и нормы, регламентирующие предупреждение, пресечение и наказание за него. Однако существует общее признание действий, трактуемых обычно как терроризм, в качестве одного из тяжких преступлений.

В доктрине в целом под терроризмом понимается посягающее на правопорядок применение физическим лицом, либо их группой, организацией насилия, направленного на достижение своих целей путем устрашения людей и властей. При выходе таких действий за границы одного государства следует говорить о международном терроризме.

Терроризм имеет ряд существенных отличий от морского пиратства.

Во-первых, у лиц, совершающих акты терроризма и пиратства, различная мотивация. Если террористы руководствуются, прежде всего, идеологическими и (или) религиозными мотивами и обычно выдвигают политические требования, то пираты преследуют цели, направленные сугубо на личное обогащение.

Во-вторых, у этих двух видов международных преступлений различная сфера действия. Если пиратство осуществляется исключительно в открытом море, вне юрисдикции какого-бы то ни было государства (захват судов и другие противоправные акты, направленные против безопасности судоходства, осуществляемые в водах прибрежного государства являются не пиратством, а разбоем), то теракты могут осуществляться как в открытом море (например, в случае с пассажирским лайнером «Акилле Лауро» в 1985 г.), так и в водах, подпадающих под суверенитет и (или) юрисдикцию прибрежного государства (например, случай с пассажирским судном «Аврасия», захваченным террористами в 1996 г. в турецком порту Трабзон).

В-третьих, если пираты стараются не афишировать свою преступную деятельность и в большинстве случаев получают выкуп за захваченные суда и членов экипажа в результате тайных переговоров с представителями судовладельческих компаний, то террористы, наоборот, стараются в максимальной степени привлечь внимание средств массовой информации с тем, чтобы обеспечить наибольший общественный резонанс.

В-четвертых, террористы в качестве объектов нападения используют как гражданские суда, так и военные корабли (например, подрыв американского эсминца «Коул» в 2000 г. в порту Аден), а пираты атакуют исключительно торговые суда.

В-пятых, террористы могут использовать себя в качестве «камикадзе»

для уничтожения морских судов (например, взрыв танкера «Силк Прайд» в 2001 г. двумя смертниками у побережья Шри-Ланки), пираты же никогда не станут рисковать собственными жизнями и при малейшей угрозе без колебаний сдаются военным морякам.

Можно выделить общие признаки актов терроризма и пиратства на морском транспорте.

Прежде всего, террористические и пиратские объединения являются негосударственными формированиями. Они не зависят от государства и в свою очередь государства не несут ответственности за их действия и причиненный ими ущерб.

И те, и другие представляют опасность для человеческих жизней, для экономики и безопасности судоходства в целом.

Террористические и пиратские альянсы имеют схожую структуру и используют примерно одинаковую тактику нападений, а также разведывательные методы с внедрением своих агентов в судоходные предприятия и организации.

И наконец, и терроризм, и пиратство на морском транспорте чаще всего являются преступлениями международного характера в силу специфики деятельности морских судов.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» предоставляет военным кораблям России достаточные правовые основания в целях обеспечения безопасности национального морского судоходства пресекать террористические акты не только во внутренних водах, территориальном море и на континентальном шельфе РФ, но и в прилежащей и исключительной экономической зонах РФ, а также в открытом море. Более того, можно утверждать, что Закон не устанавливает каких-либо территориальных ограничений, когда пресечение террористических актов связано с обеспечением безопасности национального морского судоходства.

Вместе с тем российские военные корабли при пресечении террористических актов за пределами морских пространств, находящихся под суверенитетом и юрисдикцией России, должны действовать в соответствии с нормами международного права. Кроме того, при нахождении военного корабля в морских пространствах, подпадающих под суверенитет и юрисдикцию другого государства, они обязаны соблюдать и уважать иностранные законы и правила.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 343.985:339.543

© Шагиев Булат Василович
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры таможенное право
и организация таможенного дела
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

Проблемы оперативно-розыскной деятельности таможенных органов при перемещении товаров на транспорте

Аннотация. Таможенные органы осуществляют оперативно-розыскную деятельность в целях выявления лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, признаваемое в соответствии с законодательством государств — членов Евразийского экономического союза преступлением, исполнения запросов международных организаций, таможенных и иных компетентных органов государств, не являющихся членами Евразийского экономического союза, в соответствии с международными договорами государств-членов с третьей стороной. Проблема заключается в том, что все проверить и обеспечить полную достоверность сведений, представляемых таможенным органам, невозможно. Поэтому ограниченные ресурсы таможенных органов необходимо использовать с наибольшей эффективностью и сосредоточить усилия на наиболее рисковых операциях и поставках, где имеют место повышенное налогообложение, устойчивый характер нарушений таможенных правил, либо на том, что подрывает интересы отечественных товаропроизводителей или создает угрозу другим государственным интересам, защищать которые призвана таможенная служба. Поэтому в настоящее время система управления рисками должна быть напрямую связана с оперативно-розыскными подразделениями, которые получают оперативную информацию от оперативно-аналитических подразделений таможенных постов, таможен.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность; таможенные органы; оперативно-аналитические подразделения; система управления рисками; правоохранительная функция таможенных органов;

преступления или уголовные правонарушения в таможенной сфере; оперативно-розыскное подразделение.

© Bulat V. Shagiev
Candidate of Law, docent,
associate professor of the department
'Customs Law and Organization of the Customs Affairs',
Law Institute, Russian University of Transport (MIIT)

Problems of operational-investigative activity of the customs authorities while transporting commodities by vehicles

Abstract. The customs authorities are to carry out operational search activities in order to identify persons who prepare, commit or already committed an unlawful act, regarded as a crime, in accordance with the legislation of the member-states of the Eurasian Economic Union; the execution of requests of the non-members of the Eurasian Economic Union such as international organizations, customs and other competent authorities, in accordance with the international treaties among the member-states and a third party. The problem is that it is impossible to check everything and ensure complete accuracy of the information submitted to the customs authorities. Therefore, the limited resources of the customs authorities must be used with the greatest efficiency. It's necessary to focus on the most risky operations and export of goods liable to higher taxation. Sustained violations of customs rules and regulations that undermine the interests of domestic producers or threaten other state interests which customs service should protect are of the primary attention at the customs. Therefore, at present, the risk management system should be directly connected with the operational-investigative agencies that receive urgent information from operational analytical departments of customs check-points and customs.

Keywords: customs authorities; operational-investigative activity; risk management system; law enforcement of the customs authorities; crimes or criminal offenses in the customs; operational-investigative department.

Одной из специальных функций таможенных органов является правоохранительная. Актуальностью проблемы данного исследования является то, что таможенные органы являются органами дознания и (или) следствия по делам о преступлениях или уголовных правонарушениях, производство по которым отнесено к ведению таможенных органов в соответствии с законодательством государств — членов Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС, Союз).

Оперативно-розыскная деятельность осуществляется таможенными

органами в соответствии с законодательством государств — членов (Таможенный кодекс Евразийского экономического Союза). Соответственно, выполнение этой функции требует от таможенных органов знания не только таможенного дела, но и юриспруденции. Специфика функции связана также с различными видами транспорта, и поэтому контроль и надзор за ее выполнение возложен на транспортную прокуратуру. Выполняя данную функцию, таможенные органы сталкиваются с различными проблемами, так как товары, перемещаемые через таможенную границу Союза и (или) через Государственную границу РФ, часто меняют свое предназначение или специфику перемещения, например, переходят из разряда разрешенных для перемещения в разряд запрещенных для перемещения.

Применение тех или иных способов проведения таможенного контроля, степень «жесткости» применяемых мер определяются необходимостью обеспечения соблюдения таможенного законодательства и обстоятельствами каждого конкретного случая его применения. Однако избрание формы таможенного контроля является исключительным правом таможенных органов.

Ограниченные ресурсы таможенных органов нужн использовать с наибольшей эффективностью и сосредоточить усилия на наиболее рисковых операциях и поставках, где имеют место повышенное налогообложение, устойчивый характер нарушений таможенных правил. И, напротив, там, где рисков нет либо риски минимальны с точки зрения последствий возможных нарушений, можно использовать самые упрощенные технологии таможенного оформления, не допускать неоправданных издержек, связанных с простоем транспортных средств, перевозкой товаров, их хранением на таможенном терминале.

В 2014 г. в связи с государственным переворотом на Украине, резко обострились международные отношения между Россией и рядом стран Западной Европы и США. Обострение обстановки в мире привело к введению санкций на перемещение определенных товаров с обеих сторон. В 2018 г. США увеличило количество санкций, что привело к ответным мерам со стороны Российской Федерации.

В 2014 г. в ЕАЭС вступила Армения и в 2015 г. Киргизия, т.е. в настоящее время единой таможенной границы Таможенного союза в рамках ЕАЭС не существует. Все это привело к резкому росту преступлений и административных правонарушений при перемещении товаров различными видами транспорта через таможенную границу Союза и (или) Государственную границу РФ.

Рост преступлений и административных правонарушений в области таможенного дела привел к усилению борьбы с ними таможенных органов и обострению ряда проблем, возникающих при этом. К основным проблемам правоохранительной деятельности таможенных органов в настоящее время являются:

— недостаточно четкая координация правоохранительной деятельности таможенных органов, контроль и надзор со стороны транспортной прокуратуры РФ;

— низкая эффективность информационно-аналитического обеспечения органов дознания и оперативных подразделений таможенных органов;

— ограниченно узкое взаимодействие оперативных подразделений таможенных органов с другими службами и специальными оперативными подразделениями других правоохранительных органов РФ;

— относительно высокая коррупционная составляющая сотрудников таможенных органов.

По итогам работы за январь—сентябрь 2018 г. таможенными органами РФ возбуждено 1745 уголовных дел. Из них в отношении конкретных лиц возбуждено 1164 уголовных дела. Наибольшее количество возбужденных уголовных дел приходится на таможенные органы Северо-Западного (423), Сибирского (395) и Дальневосточного (263) таможенных управлений.

Из общего числа уголовных дел по ст. 229.1 УК РФ (контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ) возбуждено 236 дел; по ст. 226.1 УК РФ (контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов) — 532 дела. По ст. 200.2 УК РФ (контрабанда алкогольной продукции и (или) табачных изделий) — 42 дела; по ст. 200.1 УК РФ (контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов) — 62 дела [http://customs.ru/].

Из приведенных данных следует, что общее количество преступлений в сфере таможенного дела неуклонно растет. Категории преступлений варьируются, но общее число увеличивается.

Организация деятельности по выявлению и раскрытию преступлений в таможенном деле требует координации и информационно-аналитического обеспечения. Эта точка зрения также нашла свое отражение в ведомственном приказе Генерального прокурора РФ от 15

июля 2011 г. № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере». Так, при реализации надзорных полномочий транспортным прокурорам следует не только систематически анализировать состояние законности в таможенной сфере, но и обобщать прокурорско-следственную практику по уголовным делам, а также по делам о преступлениях, связанных с исполнением служебных обязанностей должностными лицами таможенных органов [4].

В межрегиональных транспортных прокуратурах в рамках надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, применительно к таможенным органам выделяются следующие основные участки информационно-аналитического обеспечения:

1) исполнение законов при дознании и расследовании уголовных дел, находящихся в органах дознания региональных таможенных управлений (оперативных таможен) и таможен;

2) исполнение законов в оперативно-розыскной деятельности оперативных подразделений региональных таможенных управлений (оперативных таможен) и таможен;

3) законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; установленного порядка рассмотрения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;

5) исполнение законов при распоряжении вещественными доказательствами по уголовным делам о преступлениях, расследуемых таможенными органами.

В современных условиях возникла необходимость при координации деятельности правоохранительной деятельности таможенных органов создавать постоянные координационные информационно-аналитические центры. В них необходимо включать представителей всех оперативных структур под руководством прокурора. В этом случае контроль и надзор за планированием и проведением оперативно-розыскных мероприятий, выявлением и раскрытием преступлений будет непрерывным и, главное, согласованным.

Для более качественного и быстрого расследования преступлений и административных правонарушений необходимо создать в таможенных органах свои следственные органы и расширить перечень административных правонарушений в компетенции таможенных органов. В компетенцию следственных подразделений таможенных органов включить все преступления в таможенной сфере (сейчас только два состава). В настоящее время большинство преступлений в таможенной сфере расследуют следственные органы ФСБ России, Следственного комитета, МВД, которые не обладают спецификой таможенного дела.

Поэтому большинство неотложных следственных действий, оперативно-розыскные мероприятия проводят дознаватели таможенных органов. Получается целая цепочка передачи материалов, следственных действий, ими занимаются различные лица, это увеличивает количество ошибок и снижает качество расследования преступлений.

Эффективным методом повышения качества работы правоохранительных органов являются регулярные тренировки и отработка учебных ситуаций на местах. Например:

— проведение анализа тактики действий и обстоятельств задержания лиц и транспортных средств, пытавшихся переместить товар контрабандным способом;

— направление в пункты пропуска через границу учебных объектов (лиц и транспортных средств) для проверки бдительности и подготовленности должностных лиц, осуществляющих таможенный контроль в пунктах пропуска через границу, сотрудников оперативно-розыскных подразделений и оперативных средств;

— по результатам командирования учебных объектов проведение совместно с взаимодействующими субъектами оперативно-розыскной деятельности, разбор и устранение выявленных причин и условий, способствующих контрабандной деятельности [2].

Стоит согласиться с А. Ю. Козловским и А. Е. Якимовым в том, что оперативно-аналитические подразделения таможенных органов созданы в 2001 г., но их структура и подготовка несовершенна. И они не в полной мере готовы работать в международном пространстве Союза и тем более Всемирной торговой организации [1, стр. 58—63; 3, стр. 141].

Данные подразделения были сформированы для решения следующих задач:

— аналитическое и информационное сопровождение оперативно-розыскной деятельности оперативно-розыскных подразделений таможенных органов;

— участие в планировании, осуществлении и подведении итогов проводимых оперативно-розыскных мероприятий;

— выявление практических схем уклонения от налогообложения в таможенной сфере;

— поддержание и расширение информационного обмена с другими взаимодействующими органами;

— выполнения аналитических работ управленческого характера и др.

Введение ряда санкций США и странами Западной Европы ставят под угрозу внедряемую таможенными органами систему управления рисками (СУР). Чем меньше проверяется транспортных средств на таможенной границе и чем быстрее проводятся таможенные процедуры, тем больше контрабанды попадает на территорию Союза.

В настоящее время система управления рисками должна быть напрямую связана с оперативно-розыскными подразделениями, которые

получают оперативную информацию от оперативно-аналитических подразделений таможенных постов, таможен. Сейчас эта система работает только наполовину исходя из количества совершаемых преступлений связанных с контрабандой. Если таможенный орган получает информацию о том, что через определенное время к таможенной границе прибудет определенный вид транспорта с товаром, то информация должна передаваться в оперативно-аналитическое подразделение. Информационно-аналитическое подразделение должно эту информацию направлять в оперативно-розыскное подразделение, откуда обработанная информация направляется обратно в таможенный орган. И тогда таможенный орган решает, применять или не применять систему управления рисками.

В заключении необходимо сделать следующие выводы.

1. Для более качественного и быстрого расследования преступлений и административных правонарушений необходимо создать в таможенных органах свои следственные органы и расширить перечень административных правонарушений в компетенции таможенных органов. В компетенцию следственных подразделений таможенных органов включить все преступления в таможенной сфере.

2. Усилить координацию правоохранительной деятельности таможенных органов, контроль и надзор со стороны транспортной прокуратуры РФ.

3. Скоординировать оповещение всех оперативных подразделений таможенных органов о предполагаемом перемещении товаров через таможенную границу с целью эффективного использования системы управления рисками.

Литература

1. Акимов, А. Е. Информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности таможенных органов : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2003.
2. Козловский, А. Ю. О противодействии контрабанде, перемещаемой автомобильным транспортом // Вестник Российской таможенной академии. — 2010. — № 3.
3. Козловский, А. Ю. Оперативно-розыскная деятельность таможенных органов Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные аспекты : монография. — М. : Изд-во Российской таможенной академии, 2015.
4. Хатов, Э. Б. Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов в правоохранительной деятельности таможенных органов // Вестник Российской таможенной академии. — 2015. — № 1.

References

1. Akimov, A. Ye. Informatsionno-analiticheskoye obespecheniye operativno-rozysknoy deyatel'nosti tamozhennykh organov: dis. … kand. yurid. Nauk [Information and analytical support of the operational-investigative activity of the customs authorities: dis. ... Cand.of Law]. — M., 2003.

2. Kozlovskiy, A. YU. O protivodeystvii kontrabande, peremeshchayemoy avtomobil'nym transportom // Vestnik Rossiyskoy tamozhennoy akademii [On counteracting traffic of smuggling by road transport // Bulletin of the Russian Customs Academy]. — 2010. — № 3.
3. Kozlovskiy, A. YU. Operativno-rozysknaya deyatel'nost' tamozhennykh organov Rossiyskoy Federatsii: teoreticheskiye, pravovyye i organizatsionnyye aspekty : monografiya [operational-investigative activity of the customs authorities of the Russian Federation: theoretical, legal and organizational aspects/a monograph]. — M. : Izd-vo Rossiyskoy tamozhennoy akademii, 2015.
4. Khatov, E. B. Informatsionno-analiticheskoye obespecheniye prokurorskogo nadzora za ispolneniyem zakonov v pravookhranitel'noy deyatel'nosti tamozhennykh organov [Information and analytical support for prosecutor's supervision over the implementation of laws in the law enforcement activities of customs authorities] // Vestnik Rossiyskoy tamozhennoy akademii. — 2015. — № 1.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 656.13.08(075.8)

© Артамонова Светлана Николаевна
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент Военного университета Минобороны России

Об отечественном опыте организационно-правового регулирования системы контроля в сфере обеспечения автотранспортной безопасности и ее оптимизации в условиях современных угроз

Аннотация. Исследование сущности и содержания контроля и надзора, их проявлений в такой приоритетной области государственного управления, как безопасность дорожного движения, является крайне востребованным. Действующее законодательство не содержит понятия «федеральный государственный надзор в области дорожного движения», неоднозначна также и трактовка законодателем его соотношения с контролем в этой сфере. При этом нарушения обязательных требований в области безопасности дорожного движения его участниками, юридическими и должностными лицами, индивидуальными предпринимателями по-прежнему являются одними из основных причин дорожно-транспортного травматизма. Особенно острой представляется проблема обеспечения безопасности на автомобильном транспорте, поскольку она является одной из важнейших социально-экономических и демографических задач Российской Федерации, а решение ее связывается с реализацией широкого круга мер экономического, организационного и воспитательного характера. В статье представлены результаты анализа опыта организации и нормативной правовой регламентации осуществления системы контроля в сфере обеспечения безопасности автомобильного транспорта, а также перспектив совершенствования контрольной и надзорной деятельности в этой сфере с учетом новейших угроз.

Ключевые слова: транспортная безопасность; автомобильный транспорт; обеспечение безопасности дорожного движения; контрольная и надзорная деятельность.

© Svetlana N. Artamonova
Candidate of Law, docent,
associate professor of the Military University
of the Ministry of Defence of Russia

On the domestic experience of the organizational and legal regulation of the system controlling road traffic safety and its optimization due to modern threats

Abstract. The study of the nature and contents of control and supervision, their manifestations in such a priority area of public administration as road safety is of extreme popularity. The current legislation does not contain the concept 'federal government supervision over road traffic," and the legislator's interpretation of its relationship with control in the area is not uniquely defined. At the same time, the violations of the mandatory requirements in the field of road traffic safety committed by the participants, legal entities and officials, individual entrepreneurs are still one of the main causes of road traffic injuries. The problem of ensuring road transport safety is particularly urgent, since it is one of the most important socio-economic and demographic issues of the Russian Federation, and its solution can help to implement a wide range of economic, organizational and educational measures. The article presents the analysis results of the organization's experience and the regulatory legal regulation of the control system in the field of road transport safety, as well as the prospects for improving the controlling activity in this area, taking into account the latest threats.

Keywords: road transport safety; road transport; support of road traffic safety; control and supervision.

В настоящее время нормативное регулирование контроля в Российской Федерации далеко от совершенства, а государственный контроль скорее представляет собой не систему, а совокупность элементов, далеко не всегда находящихся в системных связях и отношениях друг с другом.

Разнообразие научных направлений, использующих этот термин, порождает множество трактовок понятия «контроль», рассматривая его как вид управленческой деятельности, метод реализации управленческой компетенции, процесс, систему наблюдения и проверки отклонений от заданных параметров, форму обратной связи и др. Обобщение вышеуказанных подходов в социально-правовом плане позволяет говорить о контроле как о функции управления. Ее реализация предполагает некую систематизированную совокупность действий по наблюдению, проверке протекающих в обществе и государстве процессов, по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных

результатов с предварительно определенными целями, установленными нормами, стандартами и т.п., устранению выявленных недостатков и оценке эффектности управляющего воздействия [1, стр. 7—8].

К основным факторам, определяющим причины высокой аварийности на автомобильном транспорте, наносящей огромный материальный и моральный ущерб как обществу в целом, так и отдельным гражданам, специалисты относят: пренебрежение требованиями безопасности дорожного движения со стороны участников дорожного движения; низкое качество подготовки водителей транспортных средств; неудовлетворительную водительскую дисциплину и небрежность водителей при управлении транспортными средствами; недостаточное понимание и поддержка 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 области обеспечения безопасности автомобильного транспорта реализуются нормы различных отраслей права, однако основная часть правоотношений рассматриваемой сферы урегулирована нормами административного права. Они составляют институт государственного управления в области дорожного движения, институт федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения, институт административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, институт профилактической деятельности в области дорожного движения.

На сегодняшний день в России накоплен значительный управленческий опыт в сфере обеспечения безопасности автомобильного транспорта, а также весьма разнообразный и несистематизированный массив нормативных правовых норм, регламентирующих самые различные аспекты указанной проблемы. В связи с этим представляется интересным проанализировать этот опыт и определить перспективы совершенствования этого сегмента автотранспортного законодательства в условиях правового государства.

Еще 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 (далее — БДД), а в 1907 г. издается первое дополнение к инструкции околоточным надзирателям полиции, в рамках которого впервые были разработаны и установлены правила движения по городским улицам для велосипедов, автомобилей и трамваев [2, стр. 160].

Первые правила дорожного движения (далее — ПДД) советского периода были подписаны В. И. Лениным 10 июня 1920 г. и объявлены декретом Совета Народных Комиссаров «Об автодвижении по г. Москве и

ее окрестностям (Правила)», где наряду с регламентацией предусматривалось также и создание специального органа, предназначенного для контроля за соблюдением правил движения и эксплуатации автотранспорта — Государственная автомобильная инспекция (ГАИ).

В 1935 г. ГАИ была передана в состав Главного управления Рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел СССР (ГУРКМ НКВД СССР) и получила полномочия по наложению административных наказаний за нарушение ПДД, а ее сотрудники были наделены всеми правами, установленными для сотрудников милиции. Соответствующие права и обязанности ГАИ, явно надзорного характера, наряду с задачами по борьбе с авариями на дорогах, наблюдению за подготовкой шоферов и учетом автопарка в 1936 г. были закреплены в Положении о ГАИ ГУРКМ НКВД СССР [3, стр. 28].

Рост автомобилизации страны в конце 1960—1970-х гг., связанный с началом массового выпуска отечественных легковушек в период послевоенного восстановления народного хозяйства, а также развитие дорожной сети остро ставили вопросы предупреждения дорожно-транспортного травматизма и борьбы с нарушениями ПДД. Решение этой задачи советское государство видело в постоянном расширении круга контрольных и надзорных полномочий в рамках единого специального правоохранительного органа, который мог бы проводить эффективную карательную политику в сфере безопасности дорожного движения, применяя меры административного принуждения.

Таким органом стала ГАИ в составе МВД СССР, главная задача которой определялась Положением как «совершенствование дорожного движения с целью обеспечения его безопасности и повышения эффективности автомототранспортных средств». В этом Положении нашла отражение политика жесткой централизации механизма управления в рассматриваемой сфере, в рамках которой к компетенции Госавтоинспекции дополнительно было отнесено более 12 контрольно-надзорных функций, включая проведение мероприятий по техническому надзору за состоянием автотранспорта и средств регулирования движения, в том числе разработка правил, нормативов и стандартов по вопросам БДД.

В 1990-е гг., в период начавшихся социально-экономических реформ и хлынувшего в страну потока иномарок проблема обеспечения безопасности автомобильного транспорта приобрела не только еще большую остроту, но и многослойность. Конституционное оформление права частной собственности привел к необходимости поиска баланса между государственными и частными интересами в условиях построения правового государства. На смену административно-командным методам пришли экономические средства управления. Воздействие государства на автотранспортные организации, водителей, занимающихся

предпринимательской деятельностью, проводилось теперь через лицензирование и сертификацию их работ и услуг.

В этот же период были предприняты попытки некоторой децентрализация государственной власти и модернизации системы контроля в области дорожного движения путем создания соответствующей нормативной правовой базы.

Так, постановлением Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1990 г. № 378 была образована Российская транспортная инспекция Минтранса России (РТИ) как орган, осуществляющий контроль за соблюдением транспортного законодательства, правил, нормативов и стандартов в области обеспечения безопасности дорожного движения. К ее компетенции было отнесено лицензирование перевозочной, транспортно-экспедиционной и другой деятельности, связанной с осуществлением транспортного процесса, а также ремонтом и техническим обслуживанием транспортных средств. Согласно же п. 1 Положения о Государственной автомобильной инспекции МВД России 1992 г. за ГАИ был закреплен статус органа государственного контроля в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, входящего в систему органов внутренних дел.

Определение же самого термина «дорожное движение», как, впрочем, и других ключевых понятий в рассматриваемой сфере, было закреплено Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее — Закон о БДД). Наряду с основными дефинициями, этим Законом были заложены правовые основы государственной политики по обеспечению БДД, определяющие ее основополагающие элементы: цели, принципы деятельности, правовую и организационную основу, требования безопасности и другие аспекты. Так, в ст. 5 Закона о БДД безопасность дорожного движения была определена как «состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий», а ее обеспечение как деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий.

В Законе о БДД получили свое закрепление и положения об усилении роли ГАИ в сфере БДД. Эти тенденции обрели свое развитие в Указе Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», утвердившего Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД), изменив название службы и существенно повысив ее административно-правовой статус. В соответствии с указанным документом служба должна была осуществлять специальные контрольные и надзорные функции, обеспечивать в пределах своей компетенции БДД, контролировать соблюдение правил, нормативных стандартов в данной сфере. ГИБДД так же получила право проводить

задержание транспортных средств и осуществлять во взаимодействии с государственными органами контроль за соблюдением юридическими лицами и гражданами условий лицензий, выданных Госавтоинспекцией.

Новый этап совершенствования управления в сфере БДД связан с проведением административной реформы 2004—2009 гг., в рамках которой сложилась трехзвенная структура управления федеральным транспортом, первым звеном которой вместо ликвидированного Министерства путей сообщения РФ стало Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России), вторым — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), а третьим по отношению к автотранспорту — Федеральное дорожное агентство (Росавтодор).

С учетом переданных функций РТИ Ространснадзор стал в системе федеральных органов исполнительной власти специальным органом, на который возложено осуществление контроля и надзора, охватывающих соблюдение законодательства РФ, ее международных договоров, регулирующих деятельность всех видов транспорта, включая аспекты транспортной безопасности. Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта (утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398) должностные лица этого ведомства были наделены широкими правами, например, правом проверки соблюдения транспортных правил (требований к транспорту, его технической исправности, габаритам, нормам грузоподъемности) в деятельности юридических и физических лиц по осуществлению перевозок и иной связанной с транспортным процессом деятельности.

Предполагалось, что каждое из перечисленных звеньев управления автомобильным транспортом будет выполнять свои специфические функции на основе взаимодействия и четкого разграничения их полномочий. Однако следует отметить, что в рассматриваемый период — период повышенной террористической угрозы — обязанности по такому приоритетному направлению, каким стало обеспечение транспортной безопасности, были возложены на широкий круг федеральных органов (МВД, ФСБ, Минтранс России, Ространснадзор, Росавтодор). Это привело к тому, что решить эту комплексную проблему, требующую надлежащей координации, жесткого разграничения сфер ответственности, в полной мере не удалось.

В работе указанных органов управления не удалось избежать дублирования. В результате административно-правового нормотворчества и на ГИБДД, и Ростехнадзор были возложены функции по осуществлению государственного контроля за соблюдением правил, нормативных правовых актов в сфере обеспечения БДД, а также закреплены соответствующие аналогичные полномочия в одной и той же сфере правового регулирования [4, стр. 55].

С принятием Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в нашей стране начались институциональные преобразования государственного контроля (надзора). В национальном законодательстве появился институт федерального надзора, что способствовало оптимизации системы контроля в сфере обеспечения БДД. Так, используемый ранее в Законе о БДД термин «государственный надзор и контроль за выполнением законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения», был заменен на термин «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения», который был задекларирован в качестве одного из основных направлений обеспечения безопасности движения, а его организация и осуществление отнесены к полномочиям (предметам ведения) Российской Федерации.

Федеральным законом РФ от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в сфере безопасности дорожного движения был закреплен метод лицензирования как способ правового воздействия Ространснадзора и ее территориальных органов на соискателей лицензий (лицензиата). В дальнейшем было принято постановление Правительства от 2 апреля 2012 г. № 280 «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)». Сегодня на автомобильном транспорте обязательному лицензированию также подлежат перевозки пассажиров на коммерческой основе легковым автомобильным транспортом, а также перевозки грузов емкостью свыше 3,5 т.

Федеральном законом от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был регламентирован новый порядок проведения технического осмотра транспортных средств, а в июле 2012 г. оператором технического осмотра было признано юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в установленном порядке на право проведения технического осмотра.

И, наконец, в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» рядом подзаконных нормативных актов были внесены наиболее значительные изменения в Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711). Прежде всего, был уточнен

административно-правовой статус службы, основной функцией которой теперь стало *осуществление федерального государственного надзора и специальных разрешительных функций*, а из ее компетенции были исключены: организация и проведение государственного технического осмотра автомототранспортных средств; проведение дознания по делам о совершенных преступлениях в сфере дорожного движения; запрещение эксплуатации транспортных средств со снятием номерных знаков; выдача предприятиям, учреждениям, организациям разрешения на право проведения технических осмотров специально уполномоченными комиссиями предприятий; проверка в установленном порядке знания водителями транспортных средств ПДД, наличие навыков управления транспортным средством, а также направление водителей на медицинское освидетельствование для подтверждения их способности к управлению транспортными средствами. Из компетенции ГИБДД были исключены и некоторые иные обязанности и права, которые были признаны характерными для ГАИ как органа федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения (постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения»).

Реформирование ГИБДД путем изъятия из ее компетенции отдельных полномочий оценивается в научных кругах неоднозначно. Так, П. В. Молчанов, полагает, что такое изменение организационно-правового статуса этой службы может оказать разрушающее воздействие на сложившуюся систему обеспечения БДД на государственном уровне [5, стр. 15—21; 6]. В. В. Головко, О. И. Бекетов, В. И. Майоров же, наоборот, предлагают отказаться от изжившей себя жесткой централизации механизма управления, освободить инспекцию от несвойственной работы, полагая, что постоянное увеличение функций этой службы приводит к «резкому сокращению в ее работе удельного веса надзорной деятельности» [7, стр. 27—28]. Ими делается вывод о необходимости перераспределения полномочий между ГИБДД и Ространснадзором на основе более четких, законодательно закрепленных критериев.

Однако фактически все специалисты в этой области справедливо, по мнению автора, сходятся во мнении, что организационно-правовые вопросы надзорной деятельности в сфере обеспечения БДД должны получить свое закрепление в федеральных законах. Они разделяют позицию Б. В. Россинского о необходимости детальной регламентации деятельности ГИБДД в рамках специального федерального закона, который бы в полной мере отражал глубинные процессы демократизации общества, дух и требования Конституции РФ [3; 5, стр. 15—21; 7].

Постановка этой задачи представляется в настоящее время весьма актуальной. Дело в том, что ввиду сложности объекта воздействия административно-правовое регулирование обеспечения безопасности

автомобильного транспорта сопряжено с необходимостью разрешения ряда проблемных вопросов, которые требуют большой аккуратности в принятии управленческих и правовых решений.

Однако за последние годы в области обеспечения БДД реализован ряд новаций репрессивно-фискальной направленности, вызвавших весьма неоднозначную оценку как специалистов, так и участников дорожного движения. К ним можно отнести: введение института обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО), становление института фиксации нарушений ПДД работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, введение системы взимания платы с имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 т грузовых автомобилей («Платон»), наделение субъектов РФ правом установления размеров оплаты расходов на перемещение и хранение задержанных и помещенных на специализированную стоянку транспортных средств, установление повышенных размеров административных штрафов за ряд правонарушений в области дорожного движения в городах Москве и Санкт-Петербурге, введение платных парковок, усложнение порядка допуска к управлению транспортными средствами и др.

Учеными-административистами отмечается чрезмерная радикализация КоАП РФ, устанавливающего все более обременительные наказания для участников дорожного движения, причем изолировано от надлежащего процессуального законодательства и при полном отсутствии превентивной составляющей. Результаты социологических исследований же показывают, что для автовладельцев наиболее злободневными и острыми проблемами сегодня являются неудовлетворительное состояние дорог и усиление «финансово-наказательного прессинга», причем последний представляется им сутью политики государства в области обеспечения дорожного движения за последнее десятилетие [5].

Такого рода политика, по мнению специалистов, способствует не только усилению правового нигилизма со стороны автовладельцев, но и способна вызвать социально-протестные настроения. Яркими примерами проявлений таких настроений может служить деятельность таких общественных движений, как «Синие ведерки», члены которого борются с произволом чиновников на дорогах, нелегально использующих проблесковые маячки, а также печально известное некоммерческое объединение «СтопХам», выступающее против хамства и нарушений водителями транспортный средств ПДД, однако использующее для этого сомнительные средства, уже оцененные МВД России и российским правосудием как противозаконные.

Между тем, представляется, что учет общественного мнения в рамках государственного управления и разрешения возможных конфликтов интересов гражданского общества и федерального органа исполнительной власти по надзору в сфере обеспечения безопасности

дорожного движения может и должен стать действенным инструментом влияния общества на эффективность государственного управления в этой области общественных отношений. В связи с этим своевременным может быть решение вопроса об оптимизации системы контроля в рассматриваемой сфере путем имплантации в нее элементов общественного контроля, основные цели и принципы которого регулировались бы на уровне федерального закона.

Стоит также обратить внимание, что решение административно-правовых вопросов обеспечения безопасности дорожного движения зависят не только от исторических особенностей развития правовых институтов в конкретном государстве, но и от политической конъюнктуры, необходимости срочного совершенствования государственного управления в рассматриваемой сфере, порой не терпящего отлагательств. В новейшее время появляются новые угрозы безопасности автомобильного транспорта, требующие разработки адекватных мер. Так, до последнего времени считалось, что транспортное средство становиться причиной смерти из-за неосторожности или неумелых действий водителя или других участников дорожного движения. Однако мировой опыт (события в Ницце, Барселоне и других городах) наглядно демонстрирует, что автомобиль может быть сознательно превращен в орудие убийства, причем крайне доступное. Число жертв автомобильного терроризма неуклонно растет и требует принятия действенных защитных мер со стороны государства во избежание подобных террористических актов.

Литература

1. Землин, А. И. К вопросу о роли и проблемах контроля в сфере государственного управления // Актуальные проблемы менеджмента и публичного управления в современной России: материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 22 мая 2015 г. — М., 2015.
2. Гирько, С. И. Органы внутренних дел Российской империи / С. И. Гирько [и др.]. — М., 2002. — Т. 1.
3. Россинский, Б. В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. — М., 1993.
4. Гречуха, В. Н. Транспортное право России. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2016.
5. Молчанов, П. В. Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. — 2016. — № 10.
6. Актуальные проблемы административной политики в области дорожного движения (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. — 2017. — № 11.
7. Головко, В. В. Государственная инспекция безопасности дорожного движения проблемы реформы и перспективы / В. В. Головко, О. И. Бекетов, В. И. Майоров // Административное право и процесс. — 2016 . — № 12.

References

1. Zemlin, A. I. K voprosu o roli i problemakh kontrolya v sfere gosudarstvennogo upravleniya // Aktual'nyye problemy menedzhmenta i publichnogo upravleniya v sovremennoy Rossii: materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Moskva, 22 maya 2015 [To the question of the role and problems of control in the field of public administration // Important problems of management and public administration in modern Russia: materials of the International Scientific and Practical Conference. Moscow, May 22, 2015]. — M., 2015.
2. Gir'ko, S. I. Organy vnutrennikh del Rossiyskoy imperii [Law enforcement bodies of the Russian Empire] / S. I. Girko [et al]. — M., 2002. — V. 1.
3. Rossinskiy, B. V. Organizatsionno-upravlencheskiye problemy funktsionirovaniya gosudarstvennoy sistemy obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya [Organizational and managerial problems of the functioning of the state system for road safety support]. — M., 1993.
4. Grechukha, V. N. Transportnoye pravo Rossii [Transport Law of Russia]. — 2nd ed., appr. and add. — M., 2016.
5. Molchanov, P. V. Administrativnaya politika v oblasti obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: napravleniya i tendentsii (po rezul'tatam sotsiologicheskikh issledovaniy)// Administrativnoye pravo i protsess [Administrative policy in the field of road safety: directions and trends (according to the results of sociological research) // Administrative law and process]. — 2016. — № 10.
6. Aktual'nyye problemy administrativnoy politiki v oblasti dorozhnogo dvizheniya (po rezul'tatam sotsiologicheskikh issledovaniy)//Administrativnoye pravo i protsess [Actual problems of administrative policy in the field of road traffic (according to the results of sociological research) // Administrative law and process]. — 2017. — № 11.
7. Golovko, V. V. Gosudarstvennaya inspektsiya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: problemy, reformy i perspektivy / V. V. Golovko, O. I. Beketov, V. I. Mayorov // Administrativnoye pravo i protsess [State control of road traffic safety: problems, reforms and prospects / V. V. Golovko, O. I. Beketov, V. I. Mayorov // Administrative law and process]. — 2016. — № 12.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 347.82

© Егоров Александр Петрович
— соискатель ученой степени кандидата юридических наук,
аспирант факультета национальной безопасности
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации

Воздушное судно как объект гражданского права: некоторые проблемы правового регулирования

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению теоретических аспектов правового положения воздушных судов как особых объектов гражданского права. Подробно обосновываются критерии, по которым воздушные суда, предназначенные по своим физическим и экономическим свойствам для перемещения в пространстве, отнесены к объектам недвижимого имущества. Основным таким критерием является обязательность государственной регистрации воздушных судов. Обосновывается, что воздушное судно начинает обладать статусом недвижимости после его индивидуализации, т.е. государственной регистрации. Значительное место в статье отведено анализу различных определений понятия «воздушное судно», имеющихся в научной литературе. По результатам данного анализа сформулировано авторское определение: воздушное судно — это летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды, и предназначенный как для транспортировки пассажиров и (или) грузов, так и для иных целей, предусмотренных при его государственной регистрации.

Ключевые слова: воздушное судно; летательный аппарат; воздушный транспорт; недвижимое имущество; недвижимость; государственная регистрация недвижимости.

© Aleksandr P. Egorov
Candidate applicant in law, postgraduate student
at the Faculty of National Security
The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (RANEPA)

An aircraft as an object of civil law: some problems of legal regulation

Abstract. The article considers the theoretical aspects of the legal status of aircrafts as special objects of civil law. The criteria are substantiated in detail, according to which the aircraft, intended by their physical and economic properties for movement in space, are referred to real property. The main such criterion is an obligatory state registration of aircraft. The article substantiates that the aircraft begins to have the status of real estate after its individualization, i.e. after state registration. A significant place in the paper is devoted to the analysis of various definitions of “an aircraft” that are available in the literature. According to the results, the author has formulated his own definition, namely an aircraft is an aircraft maintained in the atmosphere due to interaction with air other than interaction with air reflected from the surface of the earth or water, and intended both for transporting passengers and (or) cargo, and for other purposes envisaged by its state registration.

Keywords: an aircraft; air transport; real property; real estate; state registration of real estate.

Российское гражданское законодательство однозначно относит воздушные суда к объектам недвижимого имущества с распространением на них всех тех особенностей правового регулирования и гражданского оборота, которые присущи объектам недвижимости. На обыденном уровне данное обстоятельство нередко воспринимается как некий парадокс и нелепица: ведь самолет летает, перемещается в пространстве, т.е. движется. Почему же закон относит его к недвижимым вещам?

Попробуем разобраться в этом.

Можно предположить, что придание отдельным видам мобильных вещей статуса недвижимости может быть обусловлено относительно их высокой стоимостью, а также экономической значимостью таких объектов. Отдельные ученые выделяют такие причины, как стремление обеспечить публичный интерес, необходимость наличия достоверных сведений о правах на указанное имущество и необходимость повышенного (в сравнении с иными объектами гражданского права) контроля за владением, пользованием и распоряжением ими [1, стр. 7].

В связи с этим признание воздушного судна предметом, экономически и по другим основаниям предназначенным для движения (движимых по природе), недвижимыми вещами имеет основной целью распространение на эти объекты правового режима недвижимости, специфика которого обусловлена необходимостью государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [2, стр. 45—47]. При этом государственная регистрация выступает по своей сущности регулятором общественных отношений в этой сфере [3, стр. 114], так называемым

«удостоверением технико-эксплуатационных характеристик судов и космических объектов, безопасности их использования; определением национальной принадлежности имущества» [4, стр. 8]. Следует согласиться с мнением отдельных ученых [5], справедливо считающих, что отнесение воздушных, речных и морских судов и космических объектов к недвижимости обусловлено тем, что у них присутствует такой признак, как связь с землей, в том числе водной и воздушной ее поверхностью.

Кроме того, как верно отмечает Д. Р. Симаев, «недвижимость всегда является индивидуально-определенной и незаменимой вещью (это юридическая, а иногда и фактическая незаменимость), при этом индивидуально-определенный статус недвижимых вещей по природе обеспечивают два основных признака:

— стационарность, а потому естественны пространственно-географические признаки недвижимости;

— индивидуализирующий признак: в результате кадастрового и технического учета каждому объекту присваивается кадастровый номер — уникальный и не повторяющийся на территории Российской Федерации, сохраняющийся до тех пор, пока данная вещь существует как единый объект зарегистрированного права» [6, стр. 39].

Таким образом, воздушные суда являются объектами, включенными в систему объектов недвижимого имущества. Несмотря на то что признак стационарности для воздушных судов не характерен, индивидуализация нестационарной недвижимости происходит путем присвоения ей индивидуализирующих признаков. Воздушное судно начинает обладать статусом недвижимости после индивидуализации, т.е. государственной регистрации воздушного судна.

Нуждается в уточнении и содержание понятия «воздушное судно».

В международном праве воздушными судами признаются летательные аппараты, которые поддерживаются в атмосфере в результате взаимодействия с воздухом [7, стр. 25]. Таким образом, исключается возможность двоякого толкования воздушного судна в качестве иного объекта, например, морского. В отдельных странах дается закрытый перечень таких судов. Так, в Германии к ним относятся самолеты, вертолеты, дирижабли, планеры с винтовыми двигателями, свободные и привязные баллоны, бумажные змеи, парашюты, летательные аппараты, предназначенные для использования воздушного пространства, в частности космические суда, ракеты и подобные им летающие объекты [6, стр. 21]; в Нидерландах — аэропланы, дирижабли, баллоны (свободные и привязные) и воздушные змеи; в Великобритании — баллоны (привязанные и свободные), воздушные змеи, планеры, дирижабли и летательные аппараты.

По нашему мнению. такой подход не совсем оправдывает себя. Технологический прогресс не стоит на месте, и разработки, которые постепенно внедряются в общественные отношения, могут не подпадать

под требования законодательства, но также фактически относится к летательным аппаратам. Например, квадрокоптеры, беспилотные летательные аппараты [8, стр. 74—78] и т.п.

В связи с этим требуется универсальное и всеохватывающее определение, которое позволит учесть не только существующие, но и перспективные объекты.

В научной литературе предпринимались попытки дать такое определение воздушным судам. Например, одни ученые под таковыми понимали «любой аппарат, который может держаться в воздухе благодаря реакции последнего» [9], другие — «любой аппарат, предназначенный для передвижения в воздушном или космическом (межпланетном) пространстве» [10]. Энциклопедические источники в этом плане более лаконичны и предлагают летательный аппарат считать устройством для полетов в атмосфере или космическом пространстве [11, стр. 306].

В отечественной правовой системе термин «воздушное судно» впервые употребляется в Декрете СНК от 12 января 1921 г. «О воздушном передвижении над территорией РСФСР и ее территориальными водами», являющемся первым кодифицированным актом, регламентирующем воздушные передвижения. Воздушный кодекс СССР 1935 г. и позднее Воздушный кодекс СССР 1961 г. не содержали определения понятия «воздушное судно», при этом они закрепляли, что к гражданским воздушным судам относятся все летательные аппараты (как легче, так и тяжелее воздуха), за исключением летательных аппаратов, входящих в состав Вооруженных Сил СССР.

Таким образом, был реализован подход, при котором понятие воздушного судна не ограничивалось перечнем летательных аппаратов, а трактовалось более широко, позволяя учитывать как существующие суда, так и будущие изделия такого типа.

В 1983 г. был принят Воздушный кодекс СССР, который в ст. 11 давал научное определение воздушного судна: «летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет его взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от земной поверхности, если он используется в целях: перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты; выполнения авиационных работ в отдельных отраслях народного хозяйства, оказания медицинской помощи населению и проведения санитарных мероприятий; проведения экспериментальных и научно-исследовательских работ; проведения учебных, культурно-просветительных и спортивных мероприятий; проведения поисково-спасательных и аварийно-спасательных работ и оказания помощи в случае стихийных бедствий».

Основное требование к воздушным судам того времени — их обязательная регистрация в Государственном реестре гражданских воздушных судов Союза ССР, т.е. при отсутствии таковой объект воздушным судом не считался. Такой подход создал прецедент, когда

воздушным судном признавался объект только после его юридической регламентации, а не по техническим или иным характеристикам.

Кроме того, еще одной особенностью наделения статусом воздушного судна являлось его предназначение — цель создания и ввода в эксплуатацию. Использование судна в транспортировке лиц и грузов по своей сути являлось исчерпывающим перечнем назначения объекта, что, по мнению автора, не совсем оправданно.

Указанный пробел был устранен лишь в современном Воздушном кодексе Российской Федерации 1997 г. (далее — ВК РФ), в котором в ст. 32 воздушное судно определяется как «летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды». Этой же статьей впервые введен ряд схожих по значению, но различных по содержанию понятий: «легкое воздушное судно», «сверхлегкое воздушное судно», «пилотируемое воздушное судно», «беспилотное воздушное судно», «беспилотная авиационная система».

Представляется интересной еще одна позиция по поводу определения воздушного объекта не как судна, а как транспорта [12; 13; 14, стр. 10]. Но в данном случае происходит сужение возможностей использования воздушного судна — только в качестве транспортировки людей и грузов. Как отмечают отдельные ученые, «основные отличия воздушного транспорта от других видов транспорта (наземных и водных) заключаются в использовании для движения воздушной среды, а в качестве транспорта — летательных аппаратов» [12, стр. 1].

Сохранился и такой обязательный элемент воздушного судна, как его государственная регистрация. В соответствии с п. 1 ст. 36 ВК РФ гражданские воздушные суда допускаются к эксплуатации при наличии сертификата летной годности (удостоверения о годности к полетам), а согласно положениям Федерального закона от 14 марта 2009 г. № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» государственная регистрация воздушного судна направлена на официальное придание объекту статуса недвижимости, а не признания его воздушным или иным типом объекта.

По нашему мнению, основное правовое значение государственной регистрации и государственного учета заключается в том, что после выполнения этих действий воздушные суда приобретают национальную принадлежность Российской Федерации.

В связи с этим представляется целесообразным расширить определение воздушного судна путем не только придания ему определенных технических характеристик, но и с регламентацией его назначения и юридических статусов. Такая попытка уже была предпринята в диссертационной работе Д. Р. Симаева, в которой дается следующая трактовка воздушного судна: «летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом,

отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды, допускаемый к эксплуатации при наличии сертификата летной годности, и предназначенный для транспортировки по воздуху пассажиров или грузов между пунктами земной поверхности, либо для проведения опытно-конструкторских, экспериментальных, научно-исследовательских работ, испытаний авиационной техники, либо для осуществления военной, пограничной, милицейской, таможенной и другой государственной службы, выполнения мобилизационно-оборонных задач, возникновение и переход прав на который и сделок с ним подлежит государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на воздушные суда и сделок с ними» [6, стр. 28—29].

По мнению автора, данное определение слишком громоздкое, перегруженное избыточным перечислением (для осуществления военной, пограничной, полицейской, таможенной и другой государственной службы) и не отвечающее современным правовым нормам.

Поэтому предлагается следующее определение: «Воздушное судно — это летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды, и предназначенный как для транспортировки пассажиров и (или) грузов, так и для иных целей, предусмотренных при его государственной регистрации».

Как представляется, достоинствами предложенного определения являются его относительная краткость, а также то, что перечень выполняемых задач воздушным судном остается открытым и может корректироваться соответствующим постановлением Правительства РФ или уполномоченным ведомством в сфере воздушного транспорта. В то же время широкое толкование государственной регистрации позволяет не привязываться к действующему в настоящее время сертификату летной годности, а в случае его отмены и перехода к другому документу не потребует внесения корректив в предложенное определение.

Литература

1. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»: постатейный комментарий / под ред. П. В. Крашенинникова.— М. : Статут, 2007.
2. Егоров, В. П. Роль и место воздушных судов в системе объектов недвижимого имущества // Военное право. — 2018. — № 5.
3. Гражданское право : учебник / под ред. А. П. Сергеева и Ю. К. Толстого. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2004. — Т. 2.
4. Болтанова, Е. С. Договор купли-продажи недвижимости (общие положения) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2001.
5. Гришаев, С. П. Правовой режим недвижимого имущества // СПС КонсультантПлюс.
6. Симаев, Д. Р. Правовой режим воздушных судов как объектов недвижимости : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2010.

7. Абрамова, М. В. Ипотека морских судов, воздушных судов, космических объектов : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
8. Мотасова, Д. Д. Гражданско-правовое регулирование использования беспилотных летательных аппаратов по российскому и зарубежному законодательству // Военное право. — 2018. — № 4.
9. Майорова, Л. А. Проблема дефиниции недвижимых вещей в силу закона // Бюллетень нотариальной практики. — 2008. — № 4.
10. Волков, М. М. Гражданские воздушные суда : учеб. пособие. — Л., 1965.
11. Авиация: энциклопедия / под ред. Г. П. Свищева. — М. : Большая российская энциклопедия, 1994.
12. Гречуха, В. Н. Транспортное право: правовое регулирование деятельности воздушного транспорта : монография. — М. : Юстиция, 2016.
13. Духно, Н. А. Теория транспортного права : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2016.
14. Бажина, М. А. Понятие «транспортное средство» в транспортном праве // Транспортное право. — 2017. — № 1.

References

1. Federal'nyy zakon «O gosudarstvennoy registratsii prav na nedvizhimoye imushchestvo i sdelok s nim»: postateynyy kommentariy [Federal Law “On State Registration of Rights to Real Property and Transactions with It”: article by article comment] / pod red. P. V. Krasheninnikova.— M. : Statut, 2007.
2. Yegorov, V. P. Rol' i mesto vozdushnykh sudov v sisteme ob"yektov nedvizhimogo imushchestva // Voyennoye pravo [Role and place of aircraft in the system of real estate objects // Military Law]. — 2018. — № 5.
3. Grazhdanskoye pravo: uchebnik / pod red. A. P. Sergeyeva i Yu. K. Tolstogo [Civil law: textbook / ed. A. P. Sergeev and Yu. K. Tolstoy. - 4th ed., appr. and add]. — M.: Prospekt, 2004. — T. 2.
4. Boltanova, Ye. S. Dogovor kupli-prodazhi nedvizhimosti (obshchiye polozheniya): avtoref. dis. ... kand. yurid. Nauk [Real Estate Purchase Contract (General Provisions): author. dis. ... Cand. Of Law]. — Tomsk, 2001.
5. Grishayev, S. P. Pravovoy rezhim nedvizhimogo imushchestva // SPS Konsul'tantPlyus [Legal status of real estate // ATP Consultant Plus].
6. Simayev, D. R. Pravovoy rezhim vozdushnykh sudov kak ob"yektov nedvizhimosti: dis. … kand. yurid. Nauk [Legal Regime of Aircraft as Real Estate: Dis. ... Cand. of Law]. — M., 2010.
7. Abramova, M. V. Ipoteka morskikh sudov, vozdushnykh sudov, kosmicheskikh ob"yektov: dis. ... kand. yurid. Nauk [Mortgage of ships, aircraft, space objects: dis. ... Cand. of Law]. — M., 2003.
8. Motasova, D. D. Grazhdansko-pravovoye regulirovaniye ispol'zovaniya bespilotnykh letatel'nykh apparatov po rossiyskomu i zarubezhnomu zakonodatel'stvu // Voyennoye pravo [Civil law regulation of the use of unmanned aerial vehicles under Russian and foreign legislation // Military law]. — 2018. — № 4.
9. Mayorova, L. A. Problema definitsii nedvizhimykh veshchey v silu zakona // Byulleten' notarial'noy praktiki [The problem to define real estate things by law // Bulletin of notarial practice]. — 2008. — № 4.
10. Volkov, M. M. Grazhdanskiye vozdushnyye suda: ucheb. posobiye [Civil aircrafts: textbook]. — L., 1965.
11. Aviatsiya: entsiklopediya / pod red. G. P. Svishcheva [Aviation: Encyclopedia / ed. G.P. Svishcheva]. — M.: Bol'shaya rossiyskaya entsiklopediya [Great Russian Encyclopedia], 1994.

12. Grechukha, V. N. Transportnoye pravo: pravovoye regulirovaniye deyatel'nosti vozdushnogo transporta : monografiya [Transport Law: Legal Regulation of Air Transport Activity: a monograph]. — M. : Yustitsiya, 2016.
13. Dukhno, N. A. Teoriya transportnogo prava : monografiya [The theory of transport law: a monograph]/ N. A. Dukhno, V. M. Koryakin. — M. : Yurlitinform, 2016.
14. Bazhina, M. A. Ponyatiye «transportnoye sredstvo» v transportnom prave // Transportnoye pravo [The concept of “vehicle” in transport law // Transport Law]. — 2017. — № 1.

ЭКОНОМИКА ТРАНСПОРТА

УДК 338.47:656.2

© Правкин Сергей Алексеевич
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Административное право,
экологическое право, информационное право»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

© Астремский Андрей Дмитриевич
— кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры «Таможенное право и организация
таможенного дела» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Совершенствование транспортной системы через развитие механизмов государственно-частного партнерства

Аннотация. В статье анализируются основные модели снижения рисков экономической деятельности при реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года в проектах, основанных на механизмах государственно-частного партнерства, которые могут повысить значение и роль конкурентной среды в экономике и увеличить темпы развития всей транспортной системы. Рассматриваются проблемы финансирования при реализации инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства в транспортном комплексе, и исследуется механизм согласования публичных и частных целей и интересов при реализации проектов. Проводится сравнительно-правовой анализ транспортного и инвестиционного законодательства применительно к соглашениям о государственно-частном партнерстве. Эффективное развитие транспортной системы при реализации Транспортной стратегии связывается с необходимостью развития различных форм в рамках заключаемых соглашений о государственно-частном партнерстве. Предлагаются меры и формы взаимодействия органов государственной власти и инвесторов при реализации транспортных проектов. Реализация совместной Транспортной стратегии с применением механизма государственно-частного партнерства может привести к снижению бюджетной нагрузки методом привлечения частных

инвестиций в социально значимые сферы экономики. Механизм государственно-частного партнерства при реализации на транспорте даст возможность привлечения реальных инвестиций в развитие транспортной отрасли. Совершенствование механизма государственно-частного партнерств расширяет возможности участия транспортных компаний в инвестиционной деятельности и модернизации инфраструктуры. На основе анализа применения действующего транспортного и инвестиционного законодательства делается заключение об определенном несовершенстве реализации механизма государственно-частного партнерства на транспорте, в том числе с учетом недостаточного использования мер бюджетной политики. Для эффективной реализации транспортной стратегии предлагается использовать меры бюджетного стимулирования.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; транспортная система; антимонопольная политика; транспортная мобильность; транспортно-логистические комплексы; мультимодальные перевозки; транспортная безопасность.

© Sergey A. Pravkin
Candidate of Law, docent,
associate professor of the department
'Administrative Law, Ecological Law, Information Law',
Law Institute, Russian University of Transport (MIIT)

© Andrey D. Astremsky
Candidate of Economics, docent,
associate professor of the department
'Customs Law and Organization of the Customs Affairs',
Law Institute, Russian University of Transport (MIIT)

Improvement of the transport system through the development of mechanisms of government-private partnership

Abstract. The article analyzes the basic models which reduce the risks of economic activities in the implementation of the Transport Strategy for the period up to 2030 in projects based on public-private partnership that can rise the value and role of the competitive environment in the economy and increase the pace of the entire transport system development. The financing problems of the investment projects through public-private partnership in the transport sector are considered, and the mechanism of coordination of public-private objectives and interests in the projects are studied. The author makes a

comparative legal analysis of transport and investment legislation of the public-private partnership agreements. The effective development of the transport system when implementing the Transport Strategy is associated with the necessity to develop various forms of the negotiated agreements on public-private partnership. There have been proposed measures and forms of interaction among public authorities and investors when implementing transport projects. The implementation of a joint Transport strategy using the mechanism of public-private partnership can result in budget burden decrease by attracting private investment in socially important sectors of the economy. The mechanism of public-private partnership in the transport sector will give an opportunity to attract real investments into transport industry. Improvement of the mechanism of public-private partnerships expands participation of transport companies in the investment activities and in modernization of the infrastructure. According to the analysis of the application of existing transport and investment legislation, one can make a conclusion about a certain defect of the implementation of the public-private partnership mechanism in transport, including the fact of insufficient use of fiscal policy measures. To implement the Transport strategy effectively it has been proposed to use measures of fiscal stimulus.

Keywords: public-private partnership; transport system; antitrust policy; transport mobility; transport and logistics complexes; multimodal transportation; transport safety.

Большое значение при совершенствовании транспортного законодательства имеет определение, прежде всего, государственных принципов управления транспортной сферой и установкой, что необходимо в первую очередь руководствоваться нормативными актами и регламентами в данной сфере (Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р). Основными принципами транспортной политики являются: государственная координация делового партнерства, общедоступность транспортных услуг, обеспечение транспортной безопасности и др.

Транспортная стратегия разрабатывалась с учетом трех основных факторов: усиление глобальной конкуренции на рынках, связанной с изменением традиционных пассажиропотоков и возрастание требований к транспортному обслуживанию, связанным с вступлением во Всемирную торговую организацию (ВТО); увеличение роли качества профессиональных кадров в транспортной сфере; усиление факторов инновационного развития и плавный отказ от экономики сырьевого типа. «Главными целевыми ориентирами Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года является снижение аварийности, рисков и угроз безопасности по всем видам транспорта. Выполнение

поставленных задач возможно, когда все субъекты, с самых высоких эшелонов власти до конкретных работников транспорта, будут беспрекословно исполнять программные цели и все нормативные правовые акты, в которых прописаны правила, гарантирующие безопасность на транспорте» [1, стр. 7—8]. Н. А. Духно отмечает, что плохо выстроенная инфраструктура, ее недостаточное содержание и противоправная эксплуатация создают угрозы безопасности во всех сферах. Главное состоит в том, что транспортная инфраструктура должна соответствовать техническим и правовым нормативам [1]. В обеспечении правового регулирования на транспорте практическое значение имеет правовое регулирование перевозки, которое «является важнейшим инструментом, обеспечивающим функционирование транспортной системы, ее безопасность» [2, стр. 121].

Необходимо учитывать, что задачи роста экономики должны качественно и количественно обеспечиваться транспортным комплексом. Постоянно возрастает спрос на транспортно-логистические услуги. Необходимо учитывать развитие системы транспортных услуг за рубежом, транспортно-инженерной инфраструктуры и развитие новых видов транспорта. За счет обновления инфраструктуры и увеличения скорости доставки грузов можно существенно увеличить значение транзитных перевозок. Транспортные издержки отражаются в стоимости конечной продукции.

Повышение транспортной мобильности пассажиров и увеличение скорости доставки пассажиров может дать эффект роста пассажиропотока. «Важное место в транспортной системе занимают железные дороги. Железнодорожный транспорт выполняет 12 процентов общего объема грузовых перевозок и 82 процента общего грузооборота, осуществляемого всеми видами транспорта (без учета трубопроводного)» (Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года). Наблюдается рост негосударственного сектора транспортного обслуживания, на промышленном железнодорожном транспорте этот показатель составляет 69,1% от общего объема перевозок грузов. Но это же следствие прежде всего реализации федеральных целевых программ «Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)», «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)» и др. За эти годы совершенствовалась инфраструктура и возросло количество дорог общего пользования. Происходило это во многом за счет средств частного инвестора, в том числе в рамках соглашений о государственно-частном партнерстве (далее — ГЧП).

Реализация проектов в рамках ГЧП активно осуществляется уже с 2008 г. на основе средств инвестиционного фонда РФ, в том числе для строительства железнодорожных линий общего пользования (скоростных магистралей) и дорог необщего пользования — для освоения минерально-сырьевой базы. «Транспортная система в целом и ряд ее ключевых

сегментов (инфраструктура железнодорожного транспорта и внутренних водных путей, автомобильные дороги) постоянно нуждаются в инвестициях и не обладают резервами «долговременной устойчивости» (Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года).

В сравнении с зарубежным сектором перевозок и обслуживания в транспортной сфере в Транспортной стратегии отмечается низкое техническое состояние транспорта и транспортной системы в целом. Износ железнодорожной инфраструктуры превысил допустимые пределы, растет грузонапряженность, но надлежащие объемы не вводятся, падает пропускная способность железных дорог. Также констатируется, что в стране практически «отсутствует высокоскоростное железнодорожное сообщение. Остается на низком уровне инновационная составляющая в развитии парков подвижного состава и технических средств транспорта, особенно при осуществлении внутренних перевозок. Существенно отставание работы транспорта и по экологическим параметрам» (Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года). Старение основных фондов наблюдается практически на всех видах транспорта. Даже многократное увеличение тарифов не смогло нормализовать финансовое положение большинства компаний-перевозчиков, железнодорожные тарифы часто сдерживались непропорционально по сравнению с ростом тарифов иных компаний, с которыми связана сфера транспорта.

Необходимо увеличение финансирования не только со стороны частного инвестора, требуется усиление мер бюджетного финансирования. Почему бы не увеличить инвестиции государства в развитие ее инфраструктуры. Тем более что магистральный железнодорожный транспорт находится в государственной собственности и «функционирует с низкой рентабельностью» (Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года). Проявляется недостаточная развитость и механизмов ГЧП на транспорте. Нормативно-правовое регулирование транспортной сферы отстает от реалий экономического развития.

Механизм ГЧП работает недостаточно за счет нечеткого распределения прав заказчика и инвестора. «Приоритетной проблемой также остается совершенствование нормативно-правового обеспечения развития транспортной системы и рынка транспортных услуг, включая создание нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы повышения качества транспортных услуг, обеспечения мобилизационной подготовки транспортных организаций и выполнения ими военно-транспортной обязанности, развития механизмов государственно-частного партнерства, предусматривающих четкое законодательное распределение прав, ответственности и рисков между государством и инвестором, а также определения приоритетных сфер применения этих механизмов в области транспорта» (Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030

года). Существует проблема, когда статус дороги необщего пользования влияет на взаимодействие с ОАО «РЖД», существенно снижает деловую активность, мешает строительству новых линий. Снижается и инвестиционная привлекательность данных объектов. «Частные железные дороги промышленного пользования имеют несомненные преимущества в виде свободного тарифообразования (не подпадают под регулирование ФСТ России), отсутствия социальных и мобилизационных обременений…» [3, стр. 170—182].

Транспортный процесс в целом усложнился: развиваются интенсивно транспортно-логистические и товаротранспортные комплексы с объединенной системой взаимодействия. Элементы транспортной системы изменились, транспортные центры превратились в управляющие сегменты системы. Поэтому в России необходимо внедрение технологий транспортного обслуживания и оптимизации цены получения транспортной услуги. Недостаточное развитие транспорта и транспортных услуг становится ограничительным барьером роста экономики. Системное развитие инфраструктуры, которое может потребоваться в «рамках реализации железнодорожного проекта, может включать строительство технологических автомобильных дорог, расширение и модернизацию станций, строительство локомотивных и вагонных депо, путевого развития, объектов энергетического хозяйства. Для повышения безопасности и производительности потребуется внедрение автоматизированных систем управления технологическими процессами, ввод в эксплуатацию нового подвижного состава, оптимизация расписания движения поездов, организация службы по работе с клиентами и замена или демонтаж существующих рельсовых путей» [4, стр. 424].

Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года предусматривает прогноз и сценарные варианты развития всего транспортного комплекса России. В основе всех сценариев — опережающее развитие транспортного комплекса в сравнении с иными секторами экономики, повышение производительности труда в транспортной сфере, значения развития транспортно-логистических услуг и информационных технологий. Необходимо также целевое использование имущества для решения публичных задач. «Предоставление права (в данном случае — права приобретения государственного и (или) муниципального имущества в рамках государственно-частного партнерства) всегда корреспондирует с наложением обязанностей (в данном случае — обязанностей по целевому использованию объектов государственно-частного партнерства), а значит, допускает вероятность их неисполнения. Однако прямой зависимости здесь нет. Тем более зарубежный опыт демонстрирует, что приватизация объектов соглашений о государственно-частном партнерстве способствует развитию государственной экономики» [5].

Но, реализуя механизм государственно-частного партнерства в железнодорожной сфере, следует учитывать, применительно к данному исследованию, «влияние структурной реформы ОАО “РЖД” в части децентрализации управления и увеличения доли частного капитала. С целью совершенствования механизма государственно-частного партнерства предлагается модель формирования совместной стратегии руководства железнодорожного транспорта и органов государственной власти, сотрудничающих с учетом основных направлений государственной политики Российской Федерации на основе кросс-влияния. При данной интеграции целей и задач стратегии экономического развития и экологической стратегии, ОАО “РЖД” будет являться как субъектом, так и объектом государственных программ» [6]. Тем самым железнодорожный транспорт будет и исполнителем проекта, его объекты становятся составной частью этих действий. «Учитывая этот факт и разработав совместную стратегию с учетом кросс-влияния результатов реализации одних государственных программ на выполнение других программ и реализацию стратегии ОАО “РЖД”, можно снизить бюджетную нагрузку государства, экономя ресурсы на их реализацию» [7].

Но повышение роста объемов производства связывается с увеличением выпуска товара с высокой добавленной стоимостью, чему не способствует повышение ставки НДС, рост тарифов на энергоносители. Параллельно снижается внутренний спрос и покупательная способность населения, что не усиливает экономическую мобильность и транспортную мобильность населения. В Транспортной стратегии заложен рост доходов населения к 2030 г. в 1,5—2 раза, что и нужно обеспечить в первую очередь. При этом в Стратегии отмечается стабилизация цен на энергоносители к 2024 г. на уровне мировых цен; требуется и увеличение реальных доходов населения на соответствующем уровне. Стратегией предусмотрено два варианта развития транспортной системы: базовый и инновационный.

Закон о ГЧП открывает новые возможности для развития публичной инфраструктуры, позволяя реализовывать в России государственные и муниципальные проекты ГЧП по моделям BOOT (от англ. *build — own — operate — transfer* — «строительство — владение на праве собственности — эксплуатация — передача») и BOO (от англ. *build — own — operate* — «строительство — владение на праве собственности — эксплуатация») [8]. Требуется также совершенствование механизма смешанных перевозок с участием государства при реализации различных моделей ГЧП, «совершенствование методов управления перевозками и установление новых технологических параметров взаимодействия видов транспорта при использовании инфраструктуры в рамках ГЧП» [9, стр. 146].

Первый (консервативный) вариант развития транспортной системы связан с традиционным освоением регионов с минерально-сырьевой базой, развитием транзитной составляющей и совместных проектов. Но при этом предлагается развивать и модели ГЧП. Железнодорожный

транспорт при этом должен обеспечить перевозочный процесс вместе с развитием транспортно-логистических комплексов. Развитие транспорта должно стимулировать рост всей экономики. Использование инструментов ГЧП становится важной тенденцией современных подходов к решению государственных задач, в том числе по демонополизации, а также методом привлечения частных инвестиций в публично значимые сферы российской экономики» [7].

Второй (инновационный) вариант связан с развитием так называемой «полицентрической моделью пространственного развития России», предполагающей ускоренное и сбалансированное развитие транспортного комплекса. Но для этого варианта также предусмотрено развитие регионов освоения минерально-сырьевой базы, как и для первого варианта, но со смещением акцента на инновации, увеличение объемов перевозки продукции высокой степени обработки. «При реализации этого варианта меры по развитию транспортной системы страны будут сосредоточены наряду со столичными агломерациями также в городах, в которых концентрируется значительный инновационный и человеческий капитал. На востоке страны такой сценарий даст импульс развитию Томска, Новосибирска, Красноярска и Иркутска, имеющих значительный объем накопленного инновационного потенциала. При этом важнейшее значение будет иметь “инфраструктурный эффект” формирования агломераций, связанный с реализацией проектов строительства крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов» (Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года).

Планируется создание инновационных кластеров, региональных центров экономического развития, туристско-рекреационных зон. Развитие железнодорожного транспорта связано с повышением качества обслуживания и высокоскоростного движения, развитием экспорта транспортных услуг. Это позволит преодолеть инфраструктурные ограничения экономического роста. «В соответствии с долгосрочными приоритетами транспортной политики, направленными на решение задач модернизации экономики и общественных отношений, развитие транспортной системы в инновационном варианте станет мощным стимулом инновационного развития страны» (Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года). Но необходимо учитывать, что не все объекты железнодорожного транспорта могут стать сферой приложения механизмов ГЧП. «Так, несмотря на то что объекты железнодорожного транспорта поименованы в п. 3 ч. 1 ст. 7 Закона о ГЧП, в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ “Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта” такие объекты, как магистральные железнодорожные линии с расположенной на них инфраструктурой, малоинтенсивные железнодорожные линии, участки и станции, имеющие

оборонное значение, информационные комплексы управления движением на железнодорожном транспорте и система управления перевозками, объекты локомотивного и вагонного хозяйства, имеющие оборонное значение, объекты мобилизационного назначения, объекты гражданской обороны, железнодорожный подвижной состав, предназначенный для осуществления специальных железнодорожных перевозок, объекты и имущество, предназначенные непосредственно для выполнения аварийно-восстановительных работ и другие объекты, могут находиться только в собственности единого хозяйствующего субъекта (ОАО "Российские железные дороги") или федеральной собственности. Следовательно, данное имущество не может находиться в частной собственности и не может быть объектом соглашения о ГЧП (МЧП), что, в свою очередь, не исключает возможность использования при определенных условиях механизмов, предусмотренных Законом о концессионных соглашениях» [8].

Инновационный вариант развития транспортной системы выступает как целевой на основе сопоставления сценарных вариантов для совершенствования и реализации долгосрочной транспортной политики. При переходе к этому варианту развития необходимо повышать доступность транспортных услуг, а следовательно, преодолевать монополизацию и развивать конкурентный рынок транспортных услуг, чему способствуют конкурентные процедуры в рамках соглашений о ГЧП. Предусматривается расширение номенклатуры и повышение качества транспортных услуг, энергоэффективности в транспортной сфере, широкий выход на мировой рынок перевозок, экспорт транспортных услуг, развитие инновационной активности транспортных компаний и улучшение инвестиционного климата в данной сфере. При этом государство должно принять широкое участие в механизме ГЧП в транспортных проектах на стороне публичного партнера, чем и гарантированно обеспечить развитие по инновационному варианту.

Литература

1. Духно, Н. А. Транспортное право — основа правопорядка и безопасности на транспорте // Транспортное право как средство обеспечения устойчивого развития транспортного комплекса страны. Материалы Всероссийской научной конференции «Транспорт России XXI века». — М., 2018.
2. Овечкин, А. П. Перевозка как категория транспортного права // Транспортное право как средство обеспечения устойчивого развития транспортного комплекса страны. Материалы Всероссийской научной конференции «Транспорт России XXI века». — М., 2018.
3. Цветков, В. А. Перспективы государственно-частного партнерства при строительстве и реконструкции железнодорожной инфраструктуры / В. А. Цветков, А. А. Медков // Журнал экономической теории. — 2008.
4. Туманян, О. Н. Особенности государственно-частного партнерства в сфере предоставления услуг железнодорожного транспорта / Межвузовский сб. статей. — М., 2015.

5. Билль, М. В. Зарубежный опыт нормативно-правового регулирования и организации государственно-частного партнерства // КонсультантПлюс (режим доступа: 23 ноября 2017 г.).
6. Кравченко, Д. В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства как фактора повышения эффективности реализации стратегии ОАО «РЖД» и государственной политики Российской Федерации// Государственно-частное партнерство в сфере транспорта: модели и опыт-2016 : сб. материалов конференции. — СПб. : Изд-во СПГУ, 2016.
7. Белицкая, А. В. Использование инструментов государственно-частного партнерства для демонополизации российской экономики: правовой аспект // КонсультантПлюс (режим доступа: 25 сентября 2018 г.).
8. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. В. Ф. Поподонпуло, В. В. Килинкарова // URL: http://ru.b-ok.org/book/2912960/2fd1ac (режим доступа: 29 сентября 2018 г.).
9. Правкин, С. А. Проблемы применения механизма государственно-частного партнерства в транспортной сфере // Транспортное право как средство обеспечения устойчивого развития транспортного комплекса страны. Материалы Всероссийской научной конференции «Транспорт России XXI века». — М., 2018.

References

1. Dukhno, N. A. Transportnoye pravo — osnova pravoporyadka i bezopasnosti na transporte // Transportnoye pravo kak sredstvo obespecheniya ustoychivogo razvitiya transportnogo kompleksa strany. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Transport Rossii XXI veka» [Transport law is the basis of law and order and security in transport // Transport law as a means of ensuring the sustainable development of the country's transport complex. Materials of the All-Russian scientific conference "Transport of Russia of the XXI century"]. — M., 2018.
2. Ovechkin, A. P. Perevozka kak kategoriya transportnogo prava // Transportnoye pravo kak sredstvo obespecheniya ustoychivogo razvitiya transportnogo kompleksa strany. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Transport Rossii XXI veka» [Transportation as a category of transport law // Transport law as a means of ensuring the sustainable development of the country's transport complex. Materials of the All-Russian scientific conference "Transport of Russia of the XXI century"]. — M., 2018.
3. Tsvetkov, V. A. Perspektivy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva pri stroitel'stve i rekonstruktsii zheleznodorozhnoy infrastruktury [Prospects for public-private partnership in the construction and reconstruction of railway infrastructure]/ V. A. Tsvetkov, A. A. Medkov // Zhurnal ekonomicheskoy teorii. — 2008.
4. Tumanyan, O. N. Osobennosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere predostavleniya uslug zheleznodorozhnogo transporta [Features of public and private partnership in the provision of railway transport services]/ Mezhvuzovskiy sb. statey. — M., 2015.
5. Bill', M. V. Zarubezhnyy opyt normativno-pravovogo regulirovaniya i organizatsii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Foreign experience of regulatory and public-private partnerships]// Konsul'tantPlyus (rezhim dostupa: 23 noyabrya 2017 g.).
6. Kravchenko, D. V. Sovershenstvovaniye mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva kak faktora povysheniya effektivnosti realizatsii strategii OAO «RZHD» i

gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii [Improvement of the mechanism of public-private partnership as a factor to increase the efficiency of the strategy of Russian Railways and the state policy of the Russian Federation] // Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v sfere transporta: modeli i opyt-2016 : sb. materialov konferentsii. — SPb.: Izd-vo SPGU, 2016.

7. Belitskaya, A. V. Ispol'zovaniye instrumentov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlya demonopolizatsii rossiyskoy ekonomiki: pravovoy aspekt [Using the mechanisms of a public-private partnership for the de-monopolization of the Russian economy: the legal aspect] // Konsul'tantPlyus (rezhim dostupa: 25 sentyabrya 2018 g.).
8. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiyskoy Federatsii i vnesenii izmeneniy v otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii» [Commentary on the Federal Law “On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”] / pod red. V. F. Popodonpulo, V. V. Kilinkarova // URL: http://ru.b-ok.org/book/2912960/2fd1ac (rezhim dostupa: 29 sentyabrya 2018 g.).
9. Pravkin, S. A. Problemy primeneniya mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v transportnoy sfere [Problems of applying the mechanism of public-private partnership in the transport sector// Transport law as a means of ensuring the sustainable development of the country's transport complex. Materials of the All-Russian scientific conference "Transport of Russia of the XXI century"] // Transportnoye pravo kak sredstvo obespecheniya ustoychivogo razvitiya transportnogo kompleksa strany. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Transport Rossii XXI veka». — M., 2018.

ЭКОНОМИКА ТРАНСПОРТА

УДК 338.001.36

© Морковкин Дмитрий Евгеньевич
— кандидат экономических наук, доцент кафедры
«Таможенное право и организация таможенного дела»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)
MorkovkinDE@mail.ru

Создание интегрированной транспортно-логистической системы России как основа экономической безопасности и устойчивого социально-экономического развития

Аннотация. Дальнейшее развитие экономики России, в частности, освоение северных, сибирских и дальневосточных территорий и новых объектов минерально-сырьевой базы, становится невозможным при использовании существующей транспортно-логистической системы страны. Поэтому имеется настоятельная необходимость развития транспорта, логистики, инфраструктуры как базы роста экономического потенциала территорий страны. В статье даны концептуальные направления развития логистической системы Российской Федерации, формирования единой системы товарного движения, создания логистической инфраструктуры и на этой основе — дальнейшее развитие всей экономики страны. Развитие и создание единой транспортно-логистической системы России предлагается на основе использования программно-целевого подхода. Целесообразно разработать государственную программу «Логистизация Российской Федерации до 2030 года», в которой необходимо предусмотреть комплексное развитие всех видов транспорта, логистической инфраструктуры, транспортных артерий и сопутствующих производств, объектов сервиса, социальной инфраструктуры, создание федерального логистического центра, проводящего единую политику товародвижения и осуществляющего управление единой транспортно-логистической системой, центра международных перевозок. Реализация указанных мероприятий создаст основу для дальнейшего устойчивого развития энергетики, промышленности, сельского хозяйства, т.е. станет стимулом интенсивного преобразования экономики всей страны.

Ключевые слова: экономика; логистика; транспорт; регион; инфраструктура; программно-целевой подход; логистический центр; государственная поддержка; инновации; экономическое пространство.

© Dmitriy Ev. Morkovkin
Candidate of Economics,
associate professor of the department
'Customs Law and Organization of the Customs Affairs',
Law Institute, Russian University of Transport (MIIT),

Creation of an integrated transport and logistics system as the basis of Russia's economic security and sustainable socio-economic development

Abstract. Further development of the Russian economy and the development of the northern, Siberian and Far Eastern territories and new facilities of the mineral resource base in particular, becomes impossible when using the present transport and logistics system of the country. Therefore, there is an urgent necessity to develop transport, logistics, infrastructure as a basis for the growth of the economic potential of the country's territories. The article provides conceptual directions to develop the logistics system of the Russian Federation, to form a unified system of merchandize transportation, to create a logistics infrastructure and to promote further development of the entire economy of the country on this basis. It has been proposed to create and develop a unified transport and logistics system of Russia on the basis of the program-target approach. It is expedient to develop the governmental program "Enforcement of Logistics in the Russian Federation until 2030", in which it is necessary to envisage a comprehensive development of all types of transport, logistics infrastructure, traffic arteries and related industries, service facilities, social infrastructure; to set up a federal logistics center, which will secure a single product distribution policy and will run a unified transport and logistics system; to establish an international transportation center. The implementation of all mentioned above measures will create the basis for further sustainable development of energy, industry, agriculture, i.e. it will be a strong incentive to transform the economy of the whole country.

Keywords: economy; logistics; transport; region; infrastructure; program-target approach; logistics center; governmental support; innovation; economic area.

Introduction. The need for Russia's entry into world economic relations has determined the path to integration into the world economic area. Similar to integration into international financial circulation and information transfer systems (for example, the Internet), Russia faces the need to integrate into the international logistics network the movement of people and goods with the relevant infrastructure, institutional mechanisms and information subsystems.

However, the state of roads, transport, logistics centers in Russia is still unsatisfactory. For the further development of the country's economy, the development of the Northern and Siberian regions, as well as participation in international transport and economic relations, it is necessary to create a developed transport and logistics network that meets the needs of industry, agriculture and the population.

Creation of a unified transport system in Russia. A special place in logistics is occupied by transport, which carries out physical movement and movement of people and goods across the country. The territorial part of Russia, capable of connecting the countries of Europe and Asia, the Caucasus, the middle East, Central Asia, India, China, Korea, Japan, is very attractive and effective for the allocation of world capital and the development of commodity production. It is located between European and Asian countries and through international transport corridors can promote trade, economic, scientific and cultural exchange between States and peoples. Transport communications are the logistics basis for ensuring Russia's foreign economic relations and its integration into the global economic system. The economic situation of the country depends most directly on the functioning and development of the transport system. The development of transport infrastructure should be aimed at ensuring the common economic space of the country. This contributes both at the national level and in individual regions to the challenges of international economic integration.

The implementation of export-import relations, including the transit of goods in the direction of Asia—Europe and South—North, is still limited due to the insufficient capacity of port facilities to be developed. The Northern sea route can become an independent Eurasian corridor linking the States of the European Union and the Asia-Pacific region, as the Russian part of the Arctic in the long term will be a powerful mineral resource base not only for Russia but also for the planet as a whole.

High-tech Eurasian transport system can combine all modes of transport and international transport corridors [4, p. 40—47]. Integrated hubs with unified dispatching control systems, transport and logistics centers and universal automated terminal and warehouse complexes with commodity exchanges and wholesale markets located in close proximity to them should unite railway, road and aviation modes of transport [5].

One of the main directions of development of the transport system is to improve the technical level of vehicles and equipment, the use of modern transportation, management and information and telecommunication and digital technologies. The transport system should be focused on the use of products of domestic manufacturers of transport equipment and equipment. Transportation of goods and passengers on the territory of the Russian Federation should be carried out by domestic carriers. To this end, it is advisable to establish administrative measures such an order that would allow to prepare for the provision of transport and forwarding services by Russian carriers to

foreign customers.

To improve the structure of the fleet of vehicles and fleet it is advisable to develop them in the following areas:

- on railway transport — increase in the share of modern high-performance freight locomotives, freight cars with increased load capacity and reliability in the Park; increase in the share of high-speed passenger rolling stock; expansion of the fleet of passenger cars, suburban and inter-regional electric trains of increased comfort;
- in Maritime transport — the construction of large tankers of a series «Baltmax» and «Bosphormax» in order to ensure export growth of oil cargo; construction of a specialized gas carrier vessels for export of hydrocarbons from Yamal, Sakhalin and other fields; the construction of the ferries of the new generation; construction of new generation icebreakers to ensure transportation from the Arctic shelf;
- on river transport-creation of new types of vessels of increased efficiency, vessels intended for operation in areas with small depths; expansion of the use of heavy-load trains; creation of a new generation of comfortable river tourist vessels;
- on road transport — increase in the share of heavy-duty trucks in the freight fleet, expansion of the range of specialized semi-trailers for long-distance and international transport; increase in the number of specialized cargo chassis, including equipped with self-loading and a range of interchangeable bodies for servicing the retail trade, small business, farms, utilities;
- in air transport-creation and operation of a new family of economical aircraft.

Domestic water transport plays a special role for Russia. In a market economy, the use of the world's longest inland waterways and an effective river — sea fleet in the national cargo system can provide a number of additional advantages:

- possibility of direct non-transshipment transportation of cargo from the berth of the Russian enterprise on the river to the foreign domestic port or even directly to the berth of the consignee company;
- significant fuel and oil savings in the use of large transport capacities, as one medium — sized river-sea vessel is equal in cargo capacity to the whole railway echelon;
- significantly better environmental impact as water transport is cleaner than rail and road transport;
- ability to provide remote and hard-to-reach areas, including during the spring flood;
- growth of production and town-forming potential in the field of explored mineral deposits and forests in the river basins;
- development of water tourism and recreation on the water or near the water, increasing revenues due to this;
- expansion of interregional and international economic relations, which

are not always possible for land communications.

It should be noted that in countries with rivers, water transport is a priority in national economic policy and attracts public and private investment. Without wider use of inland waterways and river — sea fleet, Russia's national transport system cannot be considered complete.

Development of logistics infrastructure. The progressive direction of improvement of freight traffic is the integration of production and transport processes on the principles of logistics with the development of their infrastructure. One of the main tasks of the Department is to implement a coordinated state policy in the field of transport services, industrial development of territories, inter-sectoral communications and infrastructure. First of all, it is necessary to develop a political solution for the development of the transport system as the basis for the economic development of the country. For its implementation, project management mechanisms should be provided to ensure coordination of Federal, regional and private economic interests. The state should be the initiator of business proposals, but it is advisable to create several international consortia for the development and implementation of joint projects.

Economic sanctions forced the country's leadership to make the food and industrial goods supply base, mainly for domestic producers. However, this is not easy, we need the appropriate infrastructure, which is not yet enough. [2, p. 40—45; 7]. Do we have so many storages, refrigeration units, elevators, logistics centers, bases, warehouses, etc.? Major investments are needed in the construction of these facilities. But before you invest, you should develop competent projects of their location, taking into account their proximity to consumers, storage and processing facilities, as well as transportation opportunities. That is, there is a need to solve a complex problem of the Federal scale, since it will be necessary to create a single logistics network in the country, that is, the logistics of the entire economic space.

Construction of market infrastructure should be carried out on the basis of the state program «Logistics of the Russian Federation until 2030», which should be developed. It is important to note that the spontaneous, uncoordinated creation of disparate infrastructure in each region, economy, ignoring international technical standards and organizational practices, is not only the necrosis of large investments, but also the aggravation of trade and transport isolation of economic structures both at the local and interregional level, and from the rest of the world, which is equivalent to limiting the economic opportunities of Russian entrepreneurs and weakening the economic (in particular, food) security of Russia.

In the future, the creation of a complex of logistics infrastructure should be aimed at the formation of a Single national combined cargo network. Coordination of the regional logistics infrastructure and goods movement in the country should be carried out by the Federal logistics management center, which is recommended to create.

Regions are clearly interested in the development of the transport system, as a result of its implementation will be able to solve the most complex and resource-intensive problems of communications, construction of industrial facilities and develop social infrastructure. Infrastructure development requires significant involvement of highly qualified personnel in the creation of additional 2—3 million jobs, which will require the development of higher, secondary and special education [3, p. 222—228].

Creation and implementation of transport and technological infrastructure, includes the following main areas:

- construction of Railways, roads, fiber-optic communication line;
- reconstruction of existing Railways and roads to meet new requirements;
- development of regional transport infrastructure, including in the areas of raw material base development in the North and East Asia, as well as in the areas of national projects;
- increase the capacity and optimal specialization of the sea ports to meet growing volumes of transportations of foreign trade cargoes (grain, coal, processing of cargoes in containers), the transition of the transportation of Russian foreign trade cargo with foreign on the Russian ports;
- formation of a network of hub distribution centers for air transportation (hereinafter-airports-hubs), construction of new airport cargo and passenger terminal complexes, reconstruction of runways;
- capacity building of existing and creation of additional terminal complexes, including container terminals;
- further development of logistics and information technologies, the entire infrastructure of transit transport in order to accelerate the guaranteed delivery of transit goods, ensure their safety, improve the quality of service;
- modernization of the production base of border crossing points of vehicles, improvement of customs inspection and clearance procedures, bringing them in line with international practice;
- introduction of modern technologies of customs clearance and control of goods and vehicles using electronic logistics support systems [6, p, 21—23].

For the functioning of arteries, you need to create the packages of different kinds of services which can be rendered in the model of multifunctional zones of road service the city, suburbs, non-residential, catering, trade, hotels, objects of medical care, household maintenance, auto service, rental, communication services, etc. Must also include housing for staff and the appropriate social infrastructure. This will be an integral part of the development of adjacent territories and regions and the strengthening of interregional cooperation.

Economic consequences of the country's logistics in the context of spatial development. The transition to modern international logistics technologies allows any region (and the country as a whole) to have the following consequences.

1. Improvement of commodity circulation and cost reduction due to:

– ensure the completion of the cycle «the production of raw materials-

purchases-processing-production — sales of finished goods»;

– significant reduction of transportation, handling, handling, forwarding, customs and security costs in the structure of product prices;

– reducing the number of unnecessary intermediaries and empty flights, stocks, improving the safety of goods and ensuring control of the location and condition of the goods at any time.

2. Development of regional economy due to [8, p. 23—32]:

– consolidation of participation of large and medium-sized businesses in the development of the regional economy;

– attraction of domestic and foreign cargo flows and investments as a result of infrastructure preparedness;

– growth of financial turnover, taxes and fees in the regions.

3. Development of production due to:

– optimization of logistics operations at industrial enterprises;

– use of automated production management systems (ACS).

4. Creation of new production capacities and jobs in a number of sectors of the real economy:

– processing of local raw materials;

– construction and engineering infrastructure;

– transport development;

– engineering, communication;

– light industry and consumer services;

– agricultural and food industry;

– market infrastructure (packaging, packaging, processing wholesale and retail);

– business service.

5. Development of urbanization, development of rational planning of cities, settlements and location of productive forces:

– development of city logistics [1, p. 67—74];

– creation of modern social and business infrastructure (housing, communications, passenger transport, retail trade, recreation, catering, service).

6. Improvement of the ecological condition of the territories due to the removal of production facilities outside the city, transfer of part of the cargo to river and rail transport, dispersal of petrochemical terminals, wide use of sealed containers.

The construction of transport arteries and complex logistics hubs will cause the need and opportunity for the development of industry, agriculture, construction and services, in particular:

– the development of hydropower, nuclear and fossil fuel energy generation; construction of wind, solar, wave etc. power plants;

– increase in oil and gas production; deep processing of gas, oil;

– the development of exports of HVA products;

– increase in coking coal and ore production; development of metallurgy in

Siberia, the Far East and the North of the European part of Russia;

– expanding the use of modern technologies in mechanical engineering; import substitution; development and production of modern high-speed vehicles;

– rational use of forest resources in the production of materials; restoration of forest resources;

– growth in residential and domestic construction, construction materials;

– creation of modern livestock and poultry production facilities for the needs of Russia and export; increasing the collection of agricultural products;

– creation of infrastructure, increasing the number and volume of storage and processing facilities.

It should be noted that the improvement of the work of individual logistics links cannot serve as the ultimate task of optimizing the movement of goods and obtaining the expected effect. Only the combination of the stages of the cycle «development of local resources» — «procurement» — «production» — «warehousing» — «transportation» — «implementation» forms a complete self-supporting synergetic cycle and gives a significant effect.

The socio-economic effect of the full logistics of the Russian economy is commensurate with the effect of such stages of scientific and technological progress as electrification, industrialization, chemicals, computerization of the national economy. A logistics network can be likened to an energy network, but if energy is transferred in the specified network, then in logistics — material flows.

Conclusion. The creation of a high-tech Euro-Asian transport system can be a core project of innovative development of the economy of industry, construction, transport, sustainable development of the economic space of the regions of Russia.

At the same time, it is necessary to provide an integrated approach to the formulation of mechanisms for the integration of transport and warehouse facilities in Russia into the world standardized logistics system, maximum susceptibility to positive foreign experience in this field.

It is proposed to develop a Federal target program «Logistics of the Russian Federation until 2030», which provides for the comprehensive development of logistics infrastructure covering the entire territory of the country, taking into account the prospective development of open fields, industrial and agricultural areas, transport arteries and related industries, service facilities, social infrastructure. The program is recommended to reflect the creation of the Federal logistics center, conducting a common policy of goods movement and co-ordination of all logistics centers of the Federal and regional scale. Russia's unified logistics system should also have an international transport centre that coordinates traffic along international transport corridors with extensive use of the relevant infrastructure. It is advisable to develop a special section on the development and functioning of the Northern sea route and adjacent territories. The implementation of this program will not only save Russia from the crisis,

but will also encourage the development of energy, industry, agriculture, that is, leading to the transformation of the economy of the whole country.

Литература

1. Шумаев, В. А. Создание интегрированной логистической инфраструктуры как базис устойчивого развития экономического пространства регионов России / В. А. Шумаев, Д. Е. Морковкин, А. В. Степанов // Муниципальная академия. — 2018. — № 1.
2. Морковкин, Д. Е. Управление инновационным развитием экономики и интегрированной логистической системой в Российской Федерации // Colloquium-journal. — 2018. — № 9-7 (20).
3. Незамайкин, В. Н. Инфраструктурное обеспечение модернизации и инновационного преобразования реального сектора экономики России как фактор национальной экономической безопасности / В. Н. Незамайкин, Д. Е. Морковкин // Актуальные проблемы управления : сб. статей международной научной конференции. Москва, 31 марта 2015 г. / отв. ред. Н. И. Архипова. — М., 2015.
4. Сафонов, Р. А. Модели железнодорожных контейнерных перевозок по Евразийскому сухопутному мосту / Р. А. Сафонов [и др.] // Механизация строительства. — 2016. — Т. 77. — № 1.
5. Шумаев, В. А. Логистика в теории и практике управления современной экономикой : монография. — М., 2014.
6. Шумаев, В. А. Инновационные направления развития инфраструктуры рынка и логистики / В. А. Шумаев, С. С. Илюхина, А. А. Галушкин // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 9(88).
7. Королев, В. И. Управление социально-экономическими процессами и системами в России: современное состояние и перспективы развития / В. И. Королев [и др.]. — М., 2014.
8. Kobtseva, O. N. Organizational and economic features of import substitution formation and realization in the conditions of spatial restrictions / O. N. Kobtseva [and other] // International Journal of Applied Business and Economic Research. — 2017. — Т. 15. — № 24.

References

1. Shumaev, V. A. Sozdaniye integrirovannoy logisticheskoy infrastruktury kak bazis ustoychivogo razvitiya ekonomicheskogo prostranstva regionov Rossii [Development of an integrated logistics infrastructure as the basis for the sustainable development of the economic area of the regions of Russia]/ V. A. Shumaev, D. Ye. Morkovkin, A. V. Stepanov//Munitsipal'naya akademiya [Municipal Academy]. — 2018. — № 1.
2. Morkovkin, D. Ye. Upravleniye innovatsionnym razvitiyem ekonomiki i integrirovannoy logisticheskoy sistemoy v Rossiyskoy Federatsii [Management of Innovative Development of the Economy and the Integrated Logistics System in the Russian Federation] // Colloquium-journal. — 2018. — № 9-7 (20).
3. Nezamaykin, V. N. Infrastrukturnoye obespecheniye modernizatsii i innovatsionnogo preobrazovaniya real'nogo sektora ekonomiki Rossii kak faktor natsional'noy ekonomicheskoy bezopasnosti [Infrastructure support for the modernization and innovative transformation of the real sector of the Russian economy as a factor of national economic security] / V. N. Nezamaykin, D. Ye. Morkovkin // Aktual'nyye problemy upravleniya: sb. statey mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii. Moskva, 31 marta 2015 g. / otv. red. N. I. Arkhipova. — M., 2015.

4. Safonov, R. A. Modeli zheleznodorozhnykh konteynernykh perevozok po Yevraziyskomu sukhoputnomu mostu [Models of rail container transportation along the Eurasian land bridge] / R. A. Safonov [i dr.] // Mekhanizatsiya stroitel'stva. — 2016. — T. 77. — № 1.
5. Shumayev, V. A. Logistika v teorii i praktike upravleniya sovremennoy ekonomikoy: monografiya [Logistics in the theory and practice of modern economy management: a monograph]. — M., 2014.
6. Shumayev, V. A. Innovatsionnyye napravleniya razvitiya infrastruktury rynka i logistiki [Innovative directions of the development of the market infrastructure and logistics] / V. A. Shumayev, S. S. Ilyukhina, A. A. Galushkin // Yevraziyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2015. — № 9(88).
7. Korolev, V. I. Upravleniye sotsial'no-ekonomicheskimi protsessami i sistemami v Rossii: sovremennoye sostoyaniye i perspektivy razvitiya [Management of socio-economic processes and systems in Russia: a current state and prospects of development] / V. I. Korolev [i dr.]. — M., 2014.
8. Kobtseva, O. N. Organizational and economic features of import substitution formation and realization in the conditions of spatial restrictions / O. N. Kobtseva [et al] // International Journal of Applied Business and Economic Research. — 2017. — V. 15. — № 24.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 341.01

© Холиков Иван Владимирович
— доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственно-правовых
дисциплин Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Международно-правовые аспекты реализации Транспортной стратегии Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы гармонизации законодательства РФ в сфере медицинского обеспечения на транспорте с международно-правовыми нормами. Особое внимание уделяется вопросам соблюдения требований таких международных организаций, как Международная организация гражданской авиации, Международная организация труда, Международная морская организация и Всемирная организация здравоохранения. Дается обзор национальных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы медицинского обеспечения безопасности полетов, а также вопросы регулирования медико-санитарного обслуживания моряков в Российской Федерации. Исследуется состояние и обосновывается потребность в приведении национального законодательства в сфере медицинского обеспечения на транспорте в соответствие с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации.

Ключевые слова: международное право; гражданская авиация; медицинское обеспечение безопасности полетов; медико-санитарное обеспечение моряков; гармонизация национального законодательства.

© Ivan V. Kholikov
Doctor of Law, professor,
professor of the department
of state-juridical disciplines of
the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

International legal aspects of the Transport Strategy of the Russian Federation in the field of medical support for transport

Abstract. The article deals with the problematic issues of harmonization of RF legislation in the field of medical support for transport with the international law. The particular attention is paid to compliance with the requirements of such international organizations as the International Civil Aviation Organization, the International Labor Organization, the International Maritime Organization and the World Health Organization. The paper gives an overview of the national enactments regulating the issues of medical support of flight safety, as well as the regulation of medical-sanitary care for sailors in the Russian Federation. There has been substantiated the necessity to align he national legislation in the field of medical support for transport with the international legal obligations of the Russian Federation.

Keywords: international law; civil aviation; medical support of flight safety; medical-sanitary care for sailors; harmonization of national legislation.

Очевидно, что одним из приоритетов развития системы транспорта Российской Федерации является дальнейшее развитие ее нормативно-правового регулирования в соответствии с нормами международного права.

В связи с этим в числе целей Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от22 ноября 2008 г. № 1734-р) провозглашена интеграция нашей страны в мировую транспортную систему, которая предполагает развитие международного сотрудничества с международными транспортными организациями и торговыми партнерами России, расширение участия в системе международных соглашений и конвенций в области транспорта, а также в крупных международных транспортных проектах.

Решение данной задачи в соответствии со Стратегией предусматривает гармонизацию транспортного законодательства РФ с международными нормами, а также расширение участия в системе международных соглашений и конвенций в области транспорта.

Предметом особой озабоченности являются вопросы развития законодательства в сфере медицинского обеспечения на транспорте. Не случайно в апреле 2017 г. состоялись парламентские слушания Комитета по охране здоровья на тему: «Совершенствование законодательства в области организации оказания медицинской помощи на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры».

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) возлагает на государства всю полноту ответственности за обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов, включая соответствие состояния

авиационного персонала установленным требованиям.

Во всех странах мира законодательство, регламентирующее порядок медицинского освидетельствования авиационного персонала, должно соответствовать стандартам и рекомендуемой практике ИКАО, которыми установлены требования к годности по состоянию здоровья авиационного персонала, квалификации членов врачебных комиссий и медицинских экспертов, требования по оценке такой годности и организации медицинского освидетельствования авиационного персонала гражданской авиации. Ведущие авиационные державы активно проводят процесс гармонизации авиационных правил, наблюдается мировая тенденция к унификации правил и стандартов регулирования воздушного транспорта для упрощения взаимоотношений между государствами, авиационными организациями, авиакомпаниями [1, стр. 105—110].

Согласно российской и мировой статистике, 70—80% авиационных катастроф и авиационных происшествий происходит вследствие человеческого фактора, в связи с чем медицинское обеспечение безопасности полетов является наиболее актуальной проблемой авиационной отрасли.

Вместе с тем российское законодательство на современном этапе не в полной мере соответствует положениям международного права в области гражданской авиации. Так, и Воздушный кодекс Российской Федерации, и Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не содержат понятия «врачебно-летная экспертиза» и не определяют возлагаемые на нее задачи по медицинскому обеспечению полетов. В подзаконных нормативных правовых актах не прописана система организационных, профилактических, лечебно-оздоровительных, санитарно-гигиенических, противоэпидемических и контрольных мероприятий, направленных на повышение безопасности полетов гражданских воздушных судов с учетом влияния человеческого фактора на сохранение и укрепление здоровья и работоспособности лиц из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации (приложение 1 к Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим медицинское обеспечение полетов на территории нашей страны, являются Федеральные авиационные правила «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации», утвержденные приказом Минтранса России от 22 апреля 2002 г. № 50. Документ определяет порядок и стандарты проведения врачебно-летной экспертизы в Российской Федерации, требования к состоянию здоровья авиационного персонала в зависимости от его категории, обязательный объем обследования при врачебно-летной экспертизе, медицинские противопоказания к работе авиационного персонала и пр.

Нормативные правовые акты Правительства РФ (см. постановление от 16 апреля 2012 г. № 291) и Минздрава России (см. приказ от 11 марта 2013 г. № 121н) содержат нормы, регулирующие оказание работ (услуг) по «врачебно-летной экспертизе» и «предполетным (предсменным), послеполетным (послесменным) медицинским осмотрам». В настоящее время врачебно-летная экспертиза в гражданской авиации Российской Федерации представляет собой совокупность медицинского осмотра, медицинской экспертизы и медицинского освидетельствования, так как ее результат, оформляемый в виде медицинского заключения, является частью авиационного свидетельства, которое дает возможность «осуществлять трудовую деятельность» и подтверждает «состояние здоровья человека, которое влечет за собой юридически значимые последствия».

На сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует единый орган, ответственный за развитие национального законодательства в области гражданской авиации, поскольку в структуру авиационных властей страны входят целых три ведомства — Минтранс России, Росавиация, Ространснадзор, а законотворческой деятельностью в этой области занимается еще большее количество различных ведомств.

В связи с указанными обстоятельствами Президентом РФ В. В. Путиным было дано поручение внести в законодательство РФ изменения, направленные на урегулирование вопросов, связанных с организацией врачебно-летной экспертизы в гражданской авиации (см. Перечень поручений Президента Российской Федерации по вопросу повышения уровня безопасности полетов от 29 апреля 2016 г. № Пр-800). К настоящему времени предпринят ряд шагов в этом направлении, в частности, разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения уровня безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации». Данный проект разработан во исполнение подпункта «б» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 29 апреля 2016 г. № Пр-800, в части регулирования вопросов, связанных с организацией врачебно-летной экспертизы в гражданской авиации. Законопроект предусматривает включение в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» положений, регламентирующих проведение нового вида медицинской экспертизы — врачебно-летной экспертизы, а также установления порядков проведения экспертизы профессиональной пригодности и экспертизы связи заболевания с профессией.

Также подготовлены проекты постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта», приказа Минтранса России «Об утверждении Порядка образования и работы центральной врачебно-летной экспертной комиссии, врачебно-летных экспертных комиссий, медицинских

экспертов, а также требования к членам этих комиссий и медицинским экспертам», а также приказа Минтранса России «О внесении изменений в некоторые Федеральные авиационные правила».

Данные проекты нормативных правовых актов в настоящее время проходят непростые согласования с заинтересованными министерствами и федеральными службами, однако существующее положение дел внушает осторожный оптимизм.

Недостаточное внимание уделяется и вопросу регулирования медико-санитарного обслуживания моряков. Из-за отсутствия нормативно-правовой базы, соответствующей международным требованиям в области охраны здоровья моряков (Конвенции Международной организации труда (МОТ), документам Международной морской организации (ИМО) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)) медицинское освидетельствование и обеспечение моряков осуществляются вне правового поля. Правовой вакуум возник после признания Минздравом России недействующим приказа Минздрава СССР от 6 сентября 1989 г. № 511 «Об улучшении организации медико-санитарного обеспечения морского, речного флота и рыбного хозяйства», которым были определены медицинские учреждения, уполномоченные оказывать медицинскую помощь морякам, проводить из освидетельствования, а также порядок проведения такого освидетельствования.

В июне 2013 г. вступила в силу ратифицированная Российской Федерацией Конвенция МОТ о труде в морском судоходстве 2006 г., которой установлены минимальные требования в отношении труда моряков на борту судна, в том числе требования к состоянию здоровья моряков и оказанию им медицинской помощи на борту судна и на берегу.

В результате возникла необходимость гармонизации основных положений национальной системы медико-санитарного обеспечения моряков с международными требованиями.

Невыполнение Российской Федерацией требований международных конвенций о формировании реестра признанных медицинских организаций или врачей, имеющих право проводить медицинское освидетельствование моряков, и об утверждении формы медицинского свидетельства может привести к тому, что в скором времени на основании рекомендаций Комитета по безопасности на море ИМО медицинские документы, выдаваемые российским морякам российскими медицинскими организациями и врачами, не соответствующие Манильским поправкам к Конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г., не будут признаваться в качестве легитимных другими государствами. Российские моряки будут существенно ограничены в возможностях трудоустройства на международном морском рынке труда в связи с отсутствием необходимых конвенционных документов, дающих право на работу на морских судах, а российские судоходные компании в условиях дефицита

квалифицированных кадров будут поставлены в неравные по сравнению с иностранными конкурентами условия вследствие возможных задержаний российских судов органами портового контроля других государств по причине невыполнения международных требований в этой части.

В соответствии с международными и национальными нормативными документами наркотические и психотропные лекарственные средства включены в состав судовой аптечки и должны быть на борту судна для оказания эффективной медицинской помощи. Тем не менее в Российской Федерации на протяжении многих лет отсутствует порядок использования таких препаратов на судах. Существующий регламент работы с этой группой препаратов не позволяет иметь эти лекарства на судах — как с врачом, так и без медицинского работника.

В настоящее время судовые врачи есть на борту всех морских круизных лайнеров и атомных ледоколов. Во всех остальных случаях необходимость найма врача определяет судовладелец с учетом положений Конвенции о труде в морском судоходстве2006 г., в соответствии с которой обязательность наличия врача установлена для судов, имеющих 100 и более моряков.

Российским законодательством не определен перечень медицинских организаций, которые могут осуществлять медицинскую подготовку плавсостава в соответствии с Конвенцией о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г. Кроме того, учитывая, что моряки не имеют медицинского образования, необходимо разработать положение (рекомендации) об оказании медицинской помощи на судах, не имеющих на борту врача.

Таким образом приведение национального законодательства Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте в соответствие с международно-правовыми обязательствами нашего государства представляется крайне актуальной задачей реализации Транспортной стратегии Российской Федерации.

Литература

1. Скрябина, Л. Нормативно-правовое регулирование охраны здоровья авиационного персонала гражданской авиации в Российской Федерации // Право и управление. XXI век. — 2016. — № 2.
2. Дамаскин, О. В. Проблемные вопросы правовой регламентации врачебно-летной экспертизы в России / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2018. — № 3 (162).

References

1. Skryabina, L. Normativno-pravovoye regulirovaniye okhrany zdorov'ya aviatsionnogo personala grazhdanskoy aviatsii v Rossiyskoy Federatsii // Pravo i upravleniye. XXI vek [Legal regulation of the health care of civil aviation staff in the Russian Federation // Law and Management. XXI Century]. — 2016. — № 2.
2. Damaskin, O. V. Problemnyye voprosy pravovoy reglamentatsii vrachebno-letnoy

ekspertizy v Rossii [Problematic issues of legal regulation of medical flight examination in Russia] / O. V. Damaskin, I. V. Kholikov // Predstavitel'naya vlast' — XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problem [Representative power of the XXI century: legislation, comments, problems]. — 2018. — № 3 (162).

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 339.98:656

© Павлов Андрей Валерьевич,
— советник руководителя
транспортно-логистической группы «Трансойл»

Особенности функционирования транспортных организаций в условиях действия международных санкций и ответных мер Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются особенности осуществления предпринимательской деятельности транспортных организаций в условиях применения экономических санкций и ответных мер экономического характера, предпринимаемых Россией в отношении ряда иностранных государств. Обосновывается необходимость рассмотрения санкционного режима как особого режима предпринимательской деятельности. Выявлена специфика применения гражданско-правовых средств защиты прав и законных интересов субъектов транспортной деятельности в условиях применения экономических санкций зарубежных государств и ответных мер Российской Федерации. Эта специфика проявляется в преобладании юрисдикционных форм защиты, основной из которых является обращение заинтересованных лиц в судебные органы, как в национальные, так и в международные, а также в возрастании роли государственного регулирования в сфере предпринимательства, государственной поддержки и государственной защиты отечественных субъектов предпринимательской деятельности, которые несут убытки и иные издержки экономического характера в связи с применением экономических санкций и ответных мер.

Ключевые слова: экономические санкции; ответные экономические меры; санкционный режим предпринимательской деятельности; гражданско-правовые средства защиты прав и законных интересов.

© Andrey V. Pavlov
head advisor of the transport-logistics company ‘Transoil’

Functioning features of the transport organizations under international sanctions and countermeasures of the Russian Federation

Abstract. The article considers the features of transport organizations' business activities under economic sanctions and economic countermeasures taken by Russia against a number of foreign countries. There has been substantiated necessity to consider a sanctions regime as a special mode of business activity. The author identifies specificity of the application of civil legal protection means of rights and legal interests of transport entities under economic sanctions of foreign countries and the countermeasures of the Russian Federation. This specificity appears in the prevalence of jurisdictional forms of protection, the main of which is a legal recourse or a lawsuit, both national and international, as well as in the increasing role of state regulation of entrepreneurship, state support and state protection of domestic business entities which incur losses and other economic costs because of economic sanctions and Russia's countermeasures.

Keywords: economic sanctions; economic countermeasures; sanctions regime of business activities; civil legal protection means of rights and legal interests.

Применение экономических санкций иностранных государств и ответных мер Российской Федерации образуют специальный правовой режим предпринимательской деятельности. Данное обстоятельство обусловливает и особенности применения гражданско-правовых средств защиты прав и законных интересов субъектов данной деятельности.

Эти особенности определяются характером воздействия экономических санкций и ответных мер на сферу предпринимательства и последствиями их применения. При этом в большинстве публикаций по данной проблематике выделяются как отрицательные, так и положительные последствия воздействия санкционного режима на экономику в целом и на транспортную деятельность в частности.

Аналитиками отмечается, что переживаемый Россией период — время возможностей, в том числе и возможностей решения проблем российского малого предпринимательства, многие из которых обусловлены особенностями отечественной экономики и механизма ее государственного регулирования. В этом контексте санкции могут и должны стать стимулом для перехода страны на рельсы суверенного социально-экономического развития, для создания экономически и политически независимой России, развивающей собственное производство. Уже в первые месяцы после введения санкций была отмечена положительная динамика объемов производства стали, электрооборудования, вагонов, рост числа новых проектов в создании беспилотных средств, робототехники, в сельском хозяйстве, фармацевтике и т.д.

Говоря о применении правовых средств защиты прав и законных интересов субъектов транспортной деятельности, следует отметить, что

объем этих средств и конкретные виды мер защиты зависят от характера применяемых санкций, а также от субъекта их применения. Анализ действующего законодательства, а также научных публикаций по рассматриваемой проблематике позволяет прийти к выводу, что понятие «международные экономические санкции» следует отграничивать от понятия «санкции иностранных государств» [1].

В первом случае, т.е. при употреблении термина «международные экономические санкции», речь идет о принудительных мерах экономического характера, применяемых по решению Совета Безопасности ООН в соответствии с Уставом данной международной организации. Именно в этом смысле употребляется данный термин в ст. 37 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», где сказано, что в соответствии с указами Президента РФ внешняя торговля товарами, услугами и интеллектуальной собственностью может быть ограничена мерами, принятие которых необходимо для участия Российской Федерации в международных санкциях в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г., ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 августа 1945 г.) (далее — Устав ООН). Международные санкции вводятся Советом Безопасности ООН, правомочным принимать меры для поддержания или восстановления международного мира и безопасности в случае существования любой угрозы нарушения мира или совершения акта агрессии (ст. 39 Устава ООН). Согласно ст. 41 Устава ООН применение международных санкций (которые могут включать полное или частичное прекращение экономических отношений) фактически выступает в качестве обеспечения исполнения решений Совета Безопасности ООН и является обязательным для государств — членов ООН.

Что касается понятия «санкции иностранных государств», то здесь идет речь об ограничительных мерах, вводимых решениями иностранных государств в отношении отдельных физических и юридических лиц или секторов экономики другого государства. Наиболее показательным примером таких односторонних действий ряда государств являются экономические санкции, введенные рядом государств против нашей страны в связи с событиями на Украине 2014—2018 гг. Как доказано в научной литературе, такие односторонние меры являются в большинстве случаев нелегитимными, что дает право стороне, против которой они введены, принимать ответные меры по защите своих интересов, включая возмещение убытков, причиненных такими действиями [2, стр. 124—175].

Россия активно использует свое право вводить ответные ограничительные меры. Наглядным подтверждением этому может служить Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и (или) иных иностранных государств».

Данный законодательный акт предоставляет Правительству РФ полномочия по введению ряда мер, имеющих как экономический, так и политический характер, и направленных, прежде всего, на устранение осуществляемых США так называемых актов недружественного характера. Такие меры будут вводиться Правительством РФ по решению Президента РФ. К экономическим мерам относятся:

— запрет или ограничение ввоза на территорию РФ сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются США и (или) иные иностранные государства;

— запрет или ограничение ввоза на территорию РФ алкогольной и табачной продукции, страной происхождения которых являются США и (или) иные иностранные государства;

— прекращение или приостановление международного сотрудничества Российской Федерации, российских юридических лиц с США и (или) иные иностранными государствами, а также организациями, находящимися прямо или косвенно под юрисдикцией США и (или) иных иностранных государств, в атомной отрасли, отрасли авиастроения и ракетно-двигательной отрасли;

— запрет или ограничение ввоза на территорию РФ лекарственных препаратов, страной происхождения которых являются США и (или) иные иностранные государства;

— запрет или ограничение допуска американских компаний к процедурам приватизации государственного и муниципального имущества;

— запрет на допуск или ограничение допуска американских товаров, в том числе технологического оборудования и программного обеспечения, происходящих из США и (или) иных иностранных государств, работ, услуг к государственным и муниципальным закупкам, а также к закупкам отдельных видов российских юридических лиц.

Перечисленные меры в случае их практического применения решениями Правительства РФ, безусловно, могут отрицательно сказаться и на отечественных юридических лицах, уже имеющих или планирующих вступить в договорные отношения с иностранными компаниями в сфере поставок товаров, выполнения работ оказания услуг. В этих условиях возрастает потребность в принятии и реализации мер защиты прав и законных интересов российских юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Следует согласиться с высказываемым в специальной литературе мнением о том, что в условиях международных санкций, введенных против России, и ответных санкций России заключение международных договоров, как, впрочем, и внутренних, требует установления процедуры

комплаенса[1]. Бизнесмены-практики небезосновательно советуют, что прежде чем вступать в договорные отношения, участнику рынка нужно ответить себе на два вопроса. Не подпадает ли под действие санкций предмет предполагаемой сделки? Не подпадает ли под действие санкций сам потенциальный контрагент? Ответ на второй вопрос требует должной осмотрительности и тщательной проверки в связи с наличием в механизме санкций критерия контроля (санкции распространяются не только на непосредственно поименованные в соответствующих документах компании, но и на компании, контролируемые ими на 50% и более) [3].

Если речь идет о санкциях, введенных против России, то вопрос комплаенса, вероятнее всего, будет интересовать в первую очередь зарубежных контрагентов ввиду серьезной ответственности, установленной законодательством США и стран — членов Европейского Союза за нарушение режима санкций. Однако осмотрительность исключительно важна и со стороны субъектов российского права, так как даже в том случае, если зарубежный контрагент решит по каким-то причинам рискнуть, заключенный договор будет крайне сложно исполнить в принудительном порядке, если он не будет исполнен добровольно [3]. Аналогичного рода осмотрительность требуется от российских компаний и при намерении вступить в гражданско-правовые (договорные) отношения с контрагентами из иностранных государств, в отношении которых уже введены или предполагается введение Россией ответных ограничительных мер.

Проявление осмотрительности при заключении гражданско-правовых договоров является, таким образом, превентивной мерой защиты субъектов предпринимательской деятельности, которая может быть отнесена к разновидности такой неюрисдикционной формы защиты гражданских прав, предусмотренной ст. 14 ГК РФ, как самозащита права.

При выработке и реализации мер гражданско-правовой защиты следует учитывать то обстоятельство, что экономические санкции иностранных государств, введенные против России, в своем большинстве не имеют обратного действия, в то время как ответные меры Российской Федерации фактически распространяются также на договоры, заключенные до их введения. Эксперты в сфере бизнеса связывают это с иным механизмом российских санкций. Если в зарубежных странах за несоблюдение режима санкций предусмотрены очень серьезные меры ответственности (и предполагается наличие государственного контроля за соблюдением санкционного режима), то Россия избрала более

[1] Комплаенс (англ. *compliance* — согласие, соответствие; происходит от глагола *to comply* — исполнять) — буквально означает действие в соответствии с запросом или указанием; повиновение (англ. *compliance is an action in accordance with a request or command, obedience*). «Комплаенс» представляет собой соответствие каким-либо внутренним или внешним требованиям или нормам // https://ru.wikipedia.org/wiki/

эффективный и более гуманный для собственного бизнеса механизм: запрещенные к ввозу товары попросту подлежат задержанию на границе. При этом действующим законодательством никакой ответственности российских организаций за попытку обойти санкции пока не предусмотрено, хотя уже и подготовлен проект соответствующих изменений в КоАП РФ. Однако предписание органам таможенного контроля о запрете доступа на территорию РФ запрещенных к ввозу товаров начинают действовать немедленно вне зависимости от даты заключения контракта, по которому осуществляется поставка. По сути, это не что иное, как своего рода мера ответственности предпринимателей за нарушение режима санкций.

Законодательством предусмотрен и такой способ защиты гражданских прав, предусмотренный ст. 13 ГК РФ, как признание недействительными актов государственного органа, не соответствующих закону или иным правовым актам и нарушающих гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица. Стороны, понесшие убытки в результате невозможности исполнить обязательство в связи с принятием акта государственного органа (в нашем случае — акт Правительства РФ о запрете на ввоз в нашу страну товаров, местом происхождения которых являются определенные страны), вправе требовать их возмещения. А в соответствии со ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные незаконными действиями государственных органов, подлежат возмещению.

Таким образом, для того чтобы обратиться к Российской Федерации о взыскании убытков, понесенных предпринимателем в связи с введением Россией ответных мер, необходимо сначала в судебном порядке признать незаконными те акты, которые, по мнению заявителя, привели к возникновению таких убытков.

Применительно к санкциям, вводимым по решению Совета Безопасности ООН, в международной практике сложилось правило, согласно которому убытки должны возмещаться государством, к которому применяются санкции. Однако добиться этого крайне сложно, а часто и невозможно.

Различают международно-правовые и национально-правовые механизмы выплаты компенсации в связи с введением государством экономических запретов и ограничений в соответствии с требованиями Совета Безопасности ООН.

На национальном уровне возможно закрепление права хозяйствующих субъектов на возмещение в судебном порядке убытков, связанных с имплементацией международных санкций, за счет средств государственного бюджета. Что касается международного уровня, примером решения вопроса о предоставлении компенсации на международно-правовом уровне может служить учрежденный Советом Безопасности ООН в связи с агрессией Ирака в Кувейте особый механизм,

призванный облегчить возмещение убытков, — Компенсационная комиссия ООН. Она создана как вспомогательный орган Совета Безопасности для удовлетворения требований различных категорий субъектов права, понесших значительные убытки и ущерб из-за невозможности осуществления внешнеэкономической деятельности с Ираком и его национальными лицами. За весь период работы Комиссия рассмотрела больше 3 млн претензий. Они поступили от пострадавших граждан и корпораций из 100 стран мира. В настоящее время физическим и юридическим лицам, правительству Кувейта и ряда других пострадавших государств выплачено 43,3 млрд долл. США компенсаций от общей установленной на эти цели суммы — 52,4 млрд долл. США. Компенсационный фонд Комиссии финансировался за счет средств, полученных от продажи иракской нефти по программе «Нефть в обмен на продовольствие» [4].

Как представляется, данный международный опыт создания специальных компенсационных фондов в целях возмещения убытков, которые несут юридические и физические лица вследствие применения экономических санкций, вводимых во исполнение решений Совета Безопасности ООН, вполне может и должен быть использован и во внутригосударственной политике. В этих целях представляется целесообразным дополнить Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и (или) иных иностранных государств» нормой, содержащей поручение Правительству РФ при введении ограничительных мер в отношении товаров, местом происхождения которых являются иностранные государства, принимать конкретные меры по возмещению убытков, которые могут понести российские юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие соответствующие договорные отношения с иностранными контрагентами. В этих целях могут создаваться специальные компенсационные фонды.

Таким образом, в двояком смысле:

— во-первых, в преобладании юрисдикционных форм защиты, основной из которых является обращение заинтересованных лиц в судебные органы, как в национальные, так и в международные. Применение неюрисдикционных форм, в частности, самозащиты права, затруднено тем, что объектами ограничительных санкционных мер чаще всего выступают субъекты предпринимательства, имеющие различную национальную (государственную) принадлежность. В связи с этим возникают проблемы, связанные с применимостью иностранного права к конкретным правоотношениям, возникающим при исполнении договоров (контрактов);

— во-вторых, в возрастании роли государственного регулирования в сфере предпринимательства, государственной поддержки и государственной защиты отечественных субъектов предпринимательской

деятельности, которые несут убытки и иные издержки экономического характера в связи с применением экономических санкций и ответных мер.

Литература

1. Кононенко, Д. Ф. Влияние экономических санкций на характер исполнения внешнеэкономического контракта // Российский юридический журнал. — 2016. — № 6.
2. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. — М. : Юрлитинформ, 2015.
3. Пучков, С. Юридические последствия ограничений для торговых и внутренних контрактов // Ваш партнер-консультант. — 2015. — № 15.
4. Шония, А. О. Трансграничные межбанковские отношения в условиях введения санкций: правовой аспект // Банковское право. — 2014. — № 4.

References

1. Kononenko, D. F. Vliyaniye ekonomicheskikh sanktsiy na kharakter ispolneniya vneshneekonomicheskogo kontrakta [Influence of economic sanctions on the nature of foreign trade contract execution] // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2016. — № 6.
2. Koryakin, V. M. Nevoyennyye sanktsii protiv Rossii: pravovoy aspect/monografiya [Non-military sanctions against Russia: legal aspect/a monograph]. — M. : Yurlitinform, 2015.
3. Puchkov, S. Yuridicheskiye posledstviya ogranicheniy dlya torgovykh i vnutrennikh kontraktov // Vash partner-konsul'tant [Legal effects of restrictions on trade and domestic contracts // Your consultant partner]. — 2015. — № 15.
4. Shoniya, A. O. Transgranichnyye mezhbankovskiye otnosheniya v usloviyakh vvedeniya sanktsiy: pravovoy aspekt // Bankovskoye pravo [Cross-border interbank relations after introduction of sanctions: the legal aspect // Banking law]. — 2014. — № 4.

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК 656:372.8

© Егоров Виктор Павлович
— доктор военных наук, профессор,
заведующий кафедрой «Документоведение
и документационное обеспечение управления»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

© Балахонцев Николай Игоревич
— доктор военных наук, профессор кафедры
«Документоведение и документационное
обеспечение управления» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
balakhontsev_ni@mail.ru

«Цифровая железная дорога» и проектное образование в Российском университете транспорта

Аннотация. В рамках реализации Стратегии развития холдинга «Российские железные дороги» на период до 2030 года, утвержденной советом директоров ОАО «РЖД» от 23 декабря 2013 г. № 19, в конце 2018 г. утверждается программа «Цифровая железная дорога», которая является одним из направлений реализации программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р. В статье рассматриваются перспективы реализации программы ОАО «РЖД» «Цифровая железная дорога». Для реализации программ развития цифровой экономики России предлагается внедрение образовательного проекта «Специалисты для цифровой экономики», а также проектного образования в Российском университете транспорта (МИИТ). Раскрываются вопросы разработки бакалаврской и магистерской образовательной программы «Управление документацией в условиях цифровой экономики».

Ключевые слова: цифровая экономика Российской Федерации; цифровая железная дорога; программа; проект; система; электронный документооборот; проектное образование.

© Viktor P. Egorov
Doctor of Military Sciences, professor,
professor of the department
'Documentation and document supply of management',
Law Institute, Russian University of Transport (MIIT)

© Nikolay Ig. Balakhontsev
Doctor of Military Sciences,
professor of the department
'Documentation and document supply of management',
Law Institute, Russian University of Transport (MIIT),

"Digital Railway" and project-based education at the Russian University of Transport

Abstract. As a part of the development strategy of the Holding "Russian Railways" for the period until 2030, approved by the Board of Directors of OAO Russian Railways No.19 on December 23, 2013, at the end of 2018 due to the order of the RF government No. 1632-p on July 28, 2017 there was approved the "Digital Railway" program, which is one of directions of implementation of the program "Digital Economy of the Russian Federation". The article considers the implementation prospects of the Russian Railways' program "Digital Railway". To implement the program "Digital Economy of the Russian Federation", there has been proposed to introduce the educational project "Specialists for the digital economy", as well as project-based education at the Russian University of Transport (MIIT). The paper considers the issues of development of the bachelor and master's educational program 'Document Management in Digital Economy'.

Keywords: digital economy of the Russian Federation; digital railway; program; project; system; electronic document management; project-based education.

Цель программы «Цифровая железная дорога» состоит в повышении конкурентоспособности и эффективности деятельности холдинга «РЖД» за счет применения прорывных информационных технологий.

В перспективе цифровые сервисы должны создавать более 50% добавленной стоимости, генерируемой компанией. Генеральный директор — председатель правления ОАО «РЖД» О. В. Белозеров подчеркнул, что первостепенное значение имеет при этом объединение в единый комплекс всех существующих и вновь создаваемых цифровых технологий компании, а не создание локальных решений.

Задачами проекта являются:

— сокращение влияния человеческого фактора на состояние железнодорожных хозяйств;

— уменьшение бумажного документооборота;

— повышение надежности и безопасности движения;

— сокращение числа работников, находящихся в зоне интенсивного движения;

— сокращение стоимости жизненного цикла железнодорожной инфраструктуры и подвижного состава;

— совершенствование транспортной логистики;

— расширение международных транспортных коридоров.

Проект концепции предусматривает внедрение следующих ключевых технологий:

— большие данные (*bigdata*) — технология, инструменты и методы скоростной обработки структурированных и неструктурированных данных огромных объемов для выявления неочевидных связей и формирования результатов, воспринимаемых человеком;

— интернет-вещей (*IoT*) — использование интернет-технологий для объединения информационных сигналов, аналитических средств и управляющих воздействий в единое пространство, в котором технологические процессы выполняются с минимальным участием человека, а в перспективе и при полном его отсутствии. Основные принципы реализации технологии «интернет-вещей»: умное производство, умный контроль за всеми этапами производственного цикла и ресурсами; горизонтальная интеграция между различными специализированными АСУ; вертикальная сквозная интеграция различных элементов производственных процессов, занятых в формировании стоимости услуг;

— высокоскоростная сеть передачи данных — набор современных сетевых и телекоммуникационных решений, обеспечивающих передачу больших объемов данных на высоких скоростях и с высокой надежностью;

— интеллектуальные системы — системы, способные решать задачи, традиционно считающиеся творческими, самообучаясь, используя и накапливая знания о предметной области:

— интеллектуальный электронный документооборот внутри компании и для работы с контрагентами, в том числе переход на электронный документооборот со всеми федеральными органами исполнительной власти и контрагентами (в том числе и зарубежными);

— электронная торговая площадка;

— мобильные приложения — программное обеспечение для клиентов и сотрудников ОАО «РЖД», предназначенное и приспособленное для работы на мобильных устройствах [1; 2].

Реализация программ «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Цифровая железная дорога», определяющих будущее России и ее железных дорог на ближайшее десятилетие, ставит и задачу подготовки

соответствующих специалистов для экономики страны и транспортной отрасли, от которых во многом будет зависеть степень реализации намеченных планов модернизации. В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о разработке и внедрении образовательного проекта «Специалисты для цифровой экономики». При этом основным содержанием данного проекта может стать в том числе и технология проектного обучения в Российском университете транспорта (МИИТ) как составляющая методики подготовки инновационно-активных специалистов, на что также нацеливает программа «Цифровая экономика Российской Федерации», в которой отмечается, что система управления цифровой экономики (органов государственной власти, бизнеса, гражданского общества и научно-образовательного сообщества) реализует проектный подход в организации управления.

Именно проектное образование должно позволить наиболее эффективно сформировать необходимые компетенции выпускников Российского университета транспорта, который в свою очередь должен стать своеобразным «локомотивом транспортного образования», задающим тон в сообществе образовательных организаций, готовящих специалистов для российских железных дорог и в целом для всего транспорта России.

Привлечение студентов к работам над реальными задачами путем организации соответствующих тематических проектов, формирования проектных групп для их выполнения является также и новой формой мотивации студентов к обучению. Идея проектного обучения предлагает построение обучения на активной основе, через личную заинтересованность обучающегося в получении определенных знаний, для достижения цели (интересный проект, рабочее место, возможность показать себя и др.). Важным отличием обучения при выполнении проекта от остальных изучаемых предметов, в том числе и научно-исследовательской работы, является не оценка за проделанную работу, а оценка, фиксирующая решение задач проекта, степень и качество его реализации. Принципиально важно, чтобы решаемая в проекте проблема была взята из реальной жизни. Для решения этой проблемы участниками проектов применяются ранее полученные знания и добываются новые.

Основные требования, предъявляемые к проектному обучению:

— наличие значимой в теоретическом, исследовательском, техническом плане задачи, приводящей при ее решении к созданию определенного продукта;

— разрабатываемый продукт и пути решения должны отличаться оригинальностью и новизной;

— для выполнения работы над проектом должна быть создана команда;

— работа над проектом должна выполняться в рамках жизненного цикла любого проекта (обзорная работа, исследовательская, техническое

задание, стадия проектирования и др.);

— результаты проектирования должны представляться на выставках, а также в виде публикаций и докладов на семинарах и конференциях;

— работа, как правило, имеет возможность продолжения, с целью коммерциализации результатов, а участники — перспективу создания собственного предприятия [3].

Исходя из этого в Российском университете транспорта может быть разработана специальная программа по реализации проектного обучения, предполагающая наличие двух модулей: модуль проектной деятельности в бакалавриате — обучение проектным технологиям и модуль проектной деятельности в магистратуре — выполнение проектов.

Первый модуль может включать такие составляющие, как: изучение основ проектной деятельности, формирование банка проектов и развитие проектной деятельности при написании курсовых работ, статей, при выступлениях на семинарах и конференциях, при прохождении практики (учебной, преддипломной), и, конечно же, при подготовке выпускной квалификационной работы.

Второй модуль, собственно, предполагает саму работу над проектом, а выпускная работа магистра должна представлять собой сам проект с соответствующими отзывами о его внедрении на практике [4].

В свою очередь, кафедра «Документоведение и документационное обеспечение управления» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) уже начала разработку бакалаврской образовательной программы «Управление документацией в условиях цифровой экономики» с направленностью «Документоведение и архивоведение», которая позволит удовлетворить потребности работодателей, в том числе транспортных организаций в компетентных специалистах в сфере управления информационно-документационными ресурсами и архивами, а личности — в профессиональном образовании, а также обеспечит высокий уровень конкурентоспособности и интеграции выпускников на современном рынке труда с учетом требований программ по цифровизации экономики России.

Предлагаемая программа построена с учетом требований профессионального стандарта «Специалист по управлению документацией организации», что позволит выпускникам университета иметь конкурентные преимущества при трудоустройстве.

Еще одним важным элементом программы является ориентированность на потребности транспортной сферы в высококвалифицированных специалистах-документоведах, что подчеркивается среди задач по развитию транспорта.

При этом развитием бакалаврской программы может стать магистерская программа «Управление документами в условиях цифровой экономики», материалы по которой уже разработаны кафедрой «Документоведение и документационное обеспечение управления» и

ждут своего рассмотрения и утверждения**.** Таким образом может в полной мере быть разработано и внедрено проектное образование в процесс подготовки высококвалифицированных специалистов в области документоведения и архивоведения с учетом требований программ «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Цифровая железная дорога».

Особое внимание при реализации проектного обучения должно придаваться необходимости более тесного сотрудничества университета, кафедры с заказчиками и практиками, внедрения и применения технологий систем электронного документооборота в ОАО «РЖД» и во всем транспортном комплексе России. Формами такого сотрудничества могут быть договоры о сотрудничестве с различными транспортными организациями, предполагающие их участие в разработке программ проектного образования, проведении учебного процесса и итоговых аттестаций, а также договоры о прохождении практики в тех из них, где наиболее успешно происходит автоматизация документооборота.

В последующем, в связи с увеличивающейся потребностью транспортного комплекса и всей экономики России в специалистах-документоведах в области электронного документооборота, возможно станет целесообразным и создание на базе данной лаборатории «Центра электронного документооборота», обеспечивающего в том числе и реализацию программ повышения квалификации и переподготовки специалистов-документоведов с учетом требований развития цифровой экономики Российской Федерации.

Литература

1. Гапанович, В. А. Цифровая железная дорога: настоящее и будущее // Гудок. — 2016. — Вып. 152(26057) // http://www.gudok.ru/newspaper/?ID=1348652 (дата обращения: 18 апреля 2018 г.).
2. Чаркин, Е. И. Комплексный научно-технический проект «Цифровая железная дорога» // http://docplayer.ru/56362533-Kompleksnyy-nauchno-tehnicheskiy-proekt-cifrovaya-zheleznaya-doroga.html (дата обращения: 18 апреля 2018 г.).
3. Боков, Л. А. Технология группового проектного обучения в вузе как составляющая методики подготовки инновационно-активных специалистов / Л. А. Боков, М. Ю. Катаев, А. Ф. Поздеева // Современные проблемы науки и образования. — 2013. — № 6 // http://science-education.ru/ru/article/view?id=11762 (дата обращения: 18 апреля 2018 г.).
4. Егоров, В. П. «Цифровая железная дорога» и электронный документооборот / В. П. Егоров, Н. И. Балахонцев // Вестник Академии права и управления. — 2018. — № 2 (51).

References

1. Gapanovich, V. A. Tsifrovaya zheleznaya doroga: nastoyashcheye i budushcheye [Digital Railway: Present and Future] // Gudok. — 2016. — Vyp. 152(26057) // http://www.gudok.ru/newspaper/?ID=1348652 (appeal date: April 18, 2018).
2. Charkin, Ye. I. Kompleksnyy nauchno-tekhnicheskiy proyekt «Tsifrovaya zheleznaya doroga»[Integrated scientific and technical project “Digital Railway”]//

http://docplayer.ru/56362533-Kompleksnyy-nauchno-tehnicheskiy-proekt-cifrovaya-zheleznaya-doroga.html (appeal date: 18 April 2018).

3. Bokov, L. A. Tekhnologiya gruppovogo proyektnogo obucheniya v vuze kak sostavlyayushchaya metodiki podgotovki innovatsionno-aktivnykh spetsialistov [Technology of group project training at the university as a component of the methodology for preparing innovatively active specialists]/ L. A. Bokov, M. YU. Katayev, A. F. Pozdeyeva // Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya. — 2013. — № 6 // http://science-education.ru/ru/article/view?id=11762 (appeal date: April 18, 2018).
4. Egorov, V. P. «Tsifrovaya zheleznaya doroga» i elektronnyy dokumentooborot ["Digital Railway" and electronic document circulation]/ V. P. Egorov, N. I. Balakhontsev // Vestnik Akademii prava i upravleniya. — 2018. — № 2 (51).

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 656(091):94(47)

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

Правовое регулирование дорожного дела в России в правление Анны Иоанновны

Аннотация. В статье рассматриваются правовые акты, принятые в правление Анны Иоанновны, направленные на развитие сухопутных путей сообщения в России. Анализ немногочисленных указов раскрывает шаги правительства в дорожном строительстве, в совершенствовании управления отраслью в центре и на местах, в заботе о купечестве и населении, привлекаемом к дорожному делу.

Ключевые слова: история; транспорт; дороги; Анна Иоанновна; указы; Петр I; законодательство.

© Yury Iv. Petrov
Candidate of History, docent,
associate professor of the department
‘Customs Law and Organization of the Customs Affairs’,
Law Institute, Russian University of Transport (MIIT),

Legal regulation of roads in Russia during the reign of Anna Ioannovna

Abstract. The article considers the legal aspects, adopted during the reign of Anna Ioannovna, the aim of which was to improve land roads in Russia. The analysis of few decrees shows the governmental efforts to build roads, to improve local and general management in this field, to take care of merchants and people, involved into road building.

Keywords: history; transport; roads; Anna Ioannovna; decrees; Peter I; legislation.

После смерти Петра I, в январе 1725 г., в стране наступила эпоха, как ее назвал В. О. Ключевский, дворцовых переворотов [1, стр. 7]. Современников и поныне намного больше привлекают эпизоды дворцовой борьбы, чем процесс «переваривания» огромной державой петровских преобразований и их адаптации к российским условиям. По этой причине без малого половина XVIII столетия между реформами Петра I и Екатерины II воспринимаются как эпоха «безвременья». Возможно, именно поэтому, — считает И. В. Курукин, — в литературе по-прежнему присутствуют мифы о «засилье иностранцев», «контрреформах» и отступлении от заветов Петра Великого, когда враждебные преобразованиям силы стремились установить «олигархический строй» или даже «старые формы власти» [2, стр. 96].

Действительно в экономическом развитии в стране стал наблюдаться некоторый спад. Совершенствование государственного устройства медленно продвигалось вперед, и в продолжении почти 40 лет заметных перемен не произошло. Приемники Петра сохраняли устроенный им порядок, старались по его примеру оказывать покровительство торговли, развивать промыслы. Темпы развития путей сообщения замедлились. Вместе с тем дороги по-прежнему оставались в поле зрения правительства, которое выделяло средства на ремонт старых и строительство новых путей, а при необходимости предоставляло рабочую силу из воинских гарнизонов. Регулярно выходили постановления и направлялись на места указания по дорожному строительству и эксплуатации транспортных линий, шло обустройство и водных маршрутов.

Учрежденная Петром Великим в 1717 г. Камер-коллегия в правление Анны Иоанновны была реорганизована и 23 июня 1731 г. получила новый регламент, в целом сузивший ее функции. Как и прежде у ведомства остался надзор за всеми доходами государства, но добавился контроль за состоянием больших дорог посредством губернаторов и воевод [3, стр. 168—169]. В уездах они должны были обеспечивать их пригодность для проезда. В тех случаях, когда требовался ремонт дорог, а также починка мостов, то им разрешалось привлекать население, но не в горячую рабочую пору [4, стр. 184].

Во время строительства Петербурга Петр I задумал проложить дорогу до Москвы. В 1706 г. шотландские математики А. Д. Фарварсон и С. Грин получили задание от Петра спроектировать «першпективный», т.е. по возможности максимально прямой путь до Москвы, в обход Новгорода. В это время к строящемуся Петербургу вело только продолжение Новгородского тракта, получившее название Большой Московской дороги. Постройка тракта прямого направления Петербург—Москва по сенатскому указу началась в 1722 г. Дорогу строили грунтовую, учитывая переувлажнение, характерное для межстоличья. Указ предписывал «в болотистых местах класть фашины [фашина — связка прутьев, пучок

хвороста, перевязанный скрученными прутьями, веревками или проволокой. Фашины применялись в дорожном строительстве для устройства дорог на болотах и в других местах] и между ими насыпать землю слоями до тех мест, как вышиною будет с натуральною землею ровно и потом мостить, не подкладывая под испод бревен и сверх того мосту насыпать по небольшому земли» [5, стр. 67]. Примитивная технология давала о себе знать. Низкое качество, недолговечность как грунтового, так и укрепленного деревом дорожного полотна порой заставляла строителей по своей инициативе мостить самые сложные участки камнем. Основными источниками этого камня были трудоемкий сбор валунов на полях и разработка гравия в ледниковых отложениях. «Петрспективность» петровского замысла реализовать не удалось. Тракт, нацеленный на Москву, после первой сотни верст от Петербурга сворачивал вдоль Волхова к Новгороду, заходя одно время в Старую Руссу, Ржев, Волоколамск, т.е. уклоняясь к западу от намеченного маршрута. Почти на всем протяжении (728 верст) его вымостили бревнами и фашинником. Сооружение силами местных жителей и солдат растянулось на десятилетия [5, стр. 67—68].

1. В марте 1731 г. вышел сенатский указ «О починке по Санкт-Петербургской и Псковской дорогам мостов из казны, об отпуске на сие потребной суммы и об употреблении на починку перспективной дороги от Волхова до Санкт-Петербурга несколько рот из гарнизонных полков» [ПСЗ. Т. VIII. 1731. № 5711. С. 392—393]. Указ определил места, в которых должны были быть построены мосты и переправы, а также материал, используемый для этих целей. Поскольку основным материалом был лес, то заготовку его предлагалось произвести зимой, чтобы весной начать активные, безостановочные работы. Губернаторам и воеводам соответствующих территорий надлежало оказывать всяческое содействие, способствуя выполнению работ в срок. Ограниченность средств казны требовала рационального их использования, поэтому от Новгорода до перспективной дороги (Санкт-Петербург—Москва) для «почтовой гоньбы» ремонт мостов и переправ предусматривалось производить только в самых необходимых местах. Дорогу от Волхова до Санкт-Петербурга можно было ремонтировать также в местах, строго определенных графом Минихом [Миних Христофор Антонович, граф, генерал-фельдмаршал, в 1721 г. был приглашен в Россию для ведения инженерных дел, задуманных Петром I. Наиболее активный период его деятельности совпал с правлением Анны Иоанновны], выделив для работ несколько рот из гарнизонных войск. На дорожные работы и заработную плату строителям было отпущено 10 тыс. руб. из Полицеймейстерской канцелярии Санкт-Петербурга, а также часть поступающих в казну акцизных сборов. В случае недостатка средств предлагалось обращаться в Сенат. Что же до леса, необходимого для строительства мостов, то, по расчетам московских дорожных осмотрщиков, его требовалось тысячи

стволов, которые могли быть взяты на дачах помещиков, а также в дворцовых и синодальных вотчинах. Лес рекомендовалось использовать на мостах и переправах в самых необходимых местах, «дабы напрасной траты леса не было». Учитывая это обстоятельство, из казны к вышеназванной сумме выделялось еще 4000 руб. [ПСЗ. Т. VIII. 1731. № 5711]. Для активизации работ по сооружению тракта в 1731 г. была создана Канцелярия перспективной дороги, тогда же вышли Правила строительства дорог, мощения фашинами в болотистых местах. Канцелярия стала первым специализированным органом, непосредственно занимавшимся путями сообщения, она подчинялась Сенату, а ее содержание осуществлялось за счет средств получаемых с пользователей дорог [6, стр. 223].

В конце 1733 г. в Кабинет императрицы Анны Иоанновны поступило донесение от графа фон Вейсбаха, находившегося в это время на службе у русского правительства. В нем сообщалось «о худой дороге от Клина до Москвы и около Тулы и Курска». Это донесение было передано в Правительствующий сенат для рассмотрения, в результате в январе 1734 г. вышел сенатский указ «О починке мостов и перевозов» [ПСЗ. Т. IX. 1734. № 6536. С. 258]. Поскольку, как уже отмечалось выше, за состояние дорог в России отвечала Камер-коллегия, то ей и были даны соответствующие указания. Во-первых, мосты и перевозы, отданные на откупах, должны были быть освидетельствованы и откупщики, хозяева «худых мостов», принуждены были выполнить ремонтные работы «в удобное время» и впредь содержать данные объекты в исправном состоянии. Во-вторых, по мостам и перевозам, которые содержались на вере [способ организации таможенных сборов в России XVI—XVII вв.], Камер-коллегией незамедлительно должно было быть принято решение «о строении и починке тех мостов». В-третьих, по дорогам, ремонт которых осуществлялся государством, требовалось составить опись, указав участки, на которых необходимо было выполнить ремонтные работы, определить потребность в материалах и в рабочей силе «конной и пешей», и как далеко от дорог находятся леса. Эксперты, осуществлявшие выше названные мероприятия, должны были внести предложения «каким то лучшим порядком без дальняго казенного убытку и народной тягости исправить будет можно», а соответствующую опись по работам и смету на них направить в Камер-коллегию, а та, в свою очередь, после рассмотрения в Сенат с собственными соображениями. В заключительной части указа отмечалось «а где через реки и ручьи в чьих селах и деревнях мосты в худом состоянии находятся, тех сел жителей, чьи б они ни были, строить и починивать принудить немедленно, как о том указы повелевают, и смотреть накрепко, чтобы проезжающим в тех местах остановки не было» [ПСЗ. Т. IX. 1734. № 6536. С. 258—259].

Поскольку наиболее часто дорогами пользовались торговые люди, то именно на их долю больше всего выпадало тягот и испытаний. В 1734 г.

купечество из многих городов жаловалось на то, что двигаясь с товаром сухопутным путем или по воде, перегоняя скот, на их пути вставали воеводы, приказные чиновники, военные, а чаще всего откупщики таможен и мостов, которые создавали искусственные препятствия их передвижению. Частые остановки, взимание платежей сверх установленного размера, перепаханные дороги, все это приносило серьезные убытки торговому классу. Реагируя на обращения населения, власть требовала от чиновников, взимавших пошлины, строго руководствоваться таможенным уставом. Суда на реках и обозы на дорогах категорически запрещалось останавливать под предлогом осмотра. Проезжие пошлины (мостовщину и перевоз) разрешалось брать только в указанных местах, там же, где появились новые мосты на мелких водоемах, пошлину (мостовщину) можно было взимать только при разливах, когда нельзя было объехать возникающее препятствие. Проезжие дороги запрещалось перепахивать, оставляя их шириной в 10 сажень [4, стр. 139].

Доставляли неприятности проезжающим по дорогам и воры. С момента начала строительства перспективной дороги в 1731 г., идущей от Санкт-Петербурга в Москву, прошло уже несколько лет, и лес, который был вырублен по обочинам обоих сторон дороги, вырос. Этим пользовался воровской люд, укрываясь в нем. 15 июля 1735 г. по докладу Главной полицеймейстерской канцелярии Правительствующий сенат издал указ «О вырубке от Санкт-Петербурга до Соснинской пристани по обеим сторонам большой дороги леса, дабы не было в нем пристанища ворам и о посылке, для искоренения сих преступников, от Военной Коллегии и Полицеймейстерской Канцелярии солдат и драгун» [ПСЗ. Т. IX. 1735. № 6772. С. 548]. Указ требовал от всех собственников лесов, через которые проходила дорога, незамедлительно вырубить деревья на своих участках с обоих сторон дороги на глубину, которая была и ранее. Кроме того поскольку воровство выросло и в близи самого Санкт-Петербурга «и многих людей грабят и бьют», то для искоренения этого зла указ требовал от Военной коллегии и Полицеймейстерской канцелярии направить необходимый воинский контингент из драгун или солдат под командой офицеров и унтер-офицеров [ПСЗ. Т. IX. 1735. № 6772. С. 548—549]. Вскоре последовало обращение в Правящий сенат от Военной коллегии об установлении платы сверх жалования, драгунам и солдатам, которые по требованию проезжих будут осуществлять их сопровождение и охрану. 30 июля 1735 г. Правящий сенат издал указ, разрешив «тем драгунам и солдатам получать от проезжих, кои пожелают брать в провожатые, по пяти копеек на день человеку» [ПСЗ. Т. IX. 1735. № 6781. С. 551].

Издаваемые в дальнейшем правительственные акты устанавливали в целом порядок, когда по большим проезжим дорогам, на которых были учреждены ямы [ям — селение на почтовом тракте на Руси в XIII—XVIII вв., жители которого несли ямскую повинность], и которые, как и мосты на

них, не были отданы на откуп, ремонтные работы осуществлялись населением ближайших городов и уездов по очереди. С целью обеспечения свободного и безопасного проезда во всех губерниях большие дороги должны были очищаться от деревьев в обе стороны на 15 сажень. По аналогии с московской дорогой каждому помещику поручалось напротив своих дач освобождать от деревьев придорожные участки [4, стр. 184—185].

Оценка деятельности правительств в период «дворцовых переворотов разными историками весьма неоднозначна. Анисимов, например, утверждает, что «за время царствования Анны было издано не менее 3,5 тысяч указов, но из этой гигантской груды бюрократических произведений в истории осталось несколько указов, по-настоящему важных для будущего развития страны» [6, стр. 219]. Вместе с тем анализ даже небольшого количества правительственных документов в сфере транспорта в правление Анны Иоанновны дает нам основание усомниться в этом. Правовые меры, принимаемые правительством Анны, были направлены на развитие дорожного строительства, улучшение ремонтных работ, на совершенствование управления отраслью в центре и на местах, и что особенно важно, на заботу о купечестве и населении, привлекаемом к работам в дорожном деле. В целом же ряд серьезных мер в социальной сфере, в области регулирования промышленности и торговли, сферы управления способствовали дальнейшему продвижению страны в том направлении, которое было определено петровскими преобразованиями.

Литература

1. Курукин, И. В. Эпоха «дворских бурь»: Очерки политической истории послепетровской России, 1725—1762 гг. — Рязань, 2003.
2. Курукин, И. В. Реформы и реформаторы «эпохи дворцовых переворотов» // Реформы в России с древнейших времен до конца XX в. — Т. 2. — М., 2016.
3. Волков, Л. В. Камер-коллегия // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.) : словарь-справочник. — Кн. 2. — М. : Наука,1999.
4. Семенов, А. Изучение исторических сведений о Российской внешней торговле и промышленности с половины XVII столетия по 1858 год. Часть первая. — СПб., 1859.
5. Путешествие из Петербурга в Москву: 222 года спустя. — Кн. I: Два столетия российской истории между Москвой и Санкт-Петербургом / сост. и науч. ред. Т. Г. Нефедова, А. И. Трейвиш. — М., 2015.
6. Макарова, С. Л. Канцелярия перспективной дороги // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.). — Кн.. 2. — М. : Наука, 1999.
7. Каменский, А. Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII (опыт целостного анализа). — М. : РГГУ, 2001.

References

1. Kurukin, I. V. Epokha «dvorskikh bur'»: Ocherki politicheskoy istorii poslepetrovskoy Rossii, 1725—1762 [The Epoch of “Stormy of the Storms”: Essays on the political history of post-Peter Russia]. — Ryazan', 2003.
2. Kurukin, I. V. Reformy i reformatory «epokhi dvortsovykh perevorotov» // Reformy

v Rossii s drevneyshikh vremen do kontsa XX v. [Reforms and reformers of the “era of palace coups”//Reforms in Russia from ancient times to the end of the 20th century]— T. 2. — M., 2016.
3. Volkov, L. V. Kamer-kollegiya // Gosudarstvennost' Rossii (konets XV v. — fevral' 1917 g.): slovar'-spravochnik [Kamer-Collegium // Statehood of Russia (end of the XV century - February 1917): a reference dictionary]. — Kn. 2. — M. : Nauka,1999.
4. Semenov, A. Izucheniye istoricheskikh svedeniy o Rossiyskoy vneshney torgovle i promyshlennosti s poloviny XVII stoletiya po 1858 god. Chast' pervaya [Study of historical information about Russian foreign trade and industry from the middle of the 17th century to 1858]. — SPb., 1859.
5. Puteshestviye iz Peterburga v Moskvu: 222 goda spustya. — Kn. I: Dva stoletiya rossiyskoy istorii mezhdu Moskvoy i Sankt-Peterburgom [Journey from St. Petersburg to Moscow: 222 years later. - Prince. I: Two centuries of Russian history between Moscow and St. Petersburg] / sost. i nauch. red. T. G. Nefedova, A. I. Treyvish. — M., 2015.
6. Makarova, S. L. Kantselyariya perspektivnoy dorogi // Gosudarstvennost' Rossii (konets XV v. — fevral' 1917 g.) [Office of a promising road // Statehood of Russia (late XV-th century - February 1917)]. — Kn. 2. — M. : Nauka, 1999.
7. Kamenskiy, A. B. Ot Petra I do Pavla I: reformy v Rossii XVIII (opyt tselostnogo analiza) [From Peter I to Paul I: Reforms in Russia XVIII (Experience of Holistic Analysis)]. — M. : RGGU, 2001.

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 347.463:94(47)

© Тарасенко Ю. А.
— кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры «Гражданское право,
международное частное право, гражданский процесс»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

Особенности договора перевозки грузов по Уставу об эверсах 1720 года

Аннотация. До начала XVIII в. проблемы, связанные с перевозкой грузов разрешались на уровне норм обычного права, либо фрагментарно упоминались в отдельных договорах Северо-Западной Руси с Ганзейским союзом. Принятие в России в 1720 г. Устава об эверсах положило начало общенациональному правовому регулированию на уровне закона деятельности морских перевозчиков и торговцев — собственников грузов. Впервые определялись права и обязанности сторон, регламентировались вопросы распределения ответственности при гибели или повреждении груза в процессе перевозки. В работе предпринята попытка дать правовую квалификацию договора между перевозчиком и собственником товара, определить существенные его условия. Проведенный анализ положений Устава позволяет сделать вывод о том, что предметом соглашения выступала не чистая перевозка груза. Договор имел смешанный характер; перевозчик был обязан не только осуществить перевозку, но и предоставив судно осуществить своим иждивением загрузку товара. Но самое главное то, что с момента введения в действие Устава об эверсах в России состоялся переход к началам профессиональной ответственности перевозчика в процессе осуществления деятельности по перевозке груза.

Ключевые слова: эверс; перевозчик; собственник; товар; устав; договор перевозки; форс-мажор; расписка.

© Yuriy A. Tarasenko
Candidate of Law, senior lecturer of the department
'Civil law, International private law
and Civil procedure',
Law Institute, Russian University of Transport (MIIT)

The contract features of goods transportation according to Naval Charter of 1720 (the Charter of single-stickers)

Abstract. Until the beginning of the XVIII century, the problems connected with carriage of goods were solved by the customary law, or were fragmentary mentioned in some treaties of North-West Russia with the Hanseatic League. Naval Charter (the Charter of single-stickers) adopted in 1720 began nationwide legal regulation of the activities of sea-carriers and traders-owners of cargo. It was the first time when the rights and obligations of the parties were determined, the issues of distribution of responsibility for cargo loss or damage during transportation were regulated. The paper attempts to provide legal qualification of the contract between the carrier and the owner of the goods, to determine its essential conditions. The conducted analysis of the Charter provisions allows us to conclude that the matter of the agreement was not only cargo shipping. The treaty was of a mixed character; the duty of the carrier was not only to carry out the transportation, but also to load the goods. But the most important thing is that since the introduction of the Naval Charter (Charter of single-stickers) Russia has made a transition to the carriers' professional responsibility in carrying out their cargo shipping activities.

Keywords: single-stickers; carrier; owner; goods; Charter; transportation treaty; force major circumstances (force majeure); voucher.

Риск утраты груза в процессе перевозки является одним из важнейших аспектов при транспортировке грузов. В зависимости от обстоятельств, при которых произошла утрата или повреждение груза, ответственность может возлагаться либо на перевозчика, либо на собственника груза.

Нормы об ответственности, а также определение обстоятельств, влияющих на возложение ответственности, прошли большой путь развития.

Урегулирование различных аспектов в процессе перевозки товаров, а также спорных вопросов, возникающих при этом, берет свое начало в ранние века становления славянской идентичности. Регулирование отношений по перевозке товара встречается еще в раннее средневековье, например в договорах Великого Новгорода и Пскова с Ганзейским союзом. Однако это были крайне фрагментарные и несистематизированные нормы, посвященные некоторым определенным моментам, сопутствующим прибытию торгового каравана в территориальные воды Новгородского (Псковского) княжества [Договор Новгорода с немецкими городами и Готландом 1270 г.]. Полноценного регулирования вопросы ответственности в данных договорах еще не получили.

Устав об эверсах [эверс — большая речная лодка] от 26 июля 1720 г. — первый документ, регулирующий водную перевозку купеческих товаров, в котором вопросам распределения ответственности уделяется

первостепенное значение.

Появление этого закона имело свои предпосылки. XVIII столетие характеризуется ростом в России мелкого и крупного производства. Излишки товаров, попадая на товарный рынок, способствовали интенсификации торговли, вследствие чего возрастает количество контактов со странами Западной Европы и Востока [3, стр. 127]. Такое взаимодействие привело к качественному преобразованию российского купечества. Именно начиная с XVIII в., в России происходит процесс юридического оформления купеческого сословия. В период раннего средневековья самостоятельной профессиональной общности купецких людей, подобной западноевропейским гильдиям, на Руси не сложилось. В качестве основных причин этого можно указать на отсутствие конкурентной борьбы между городским и сельским сословием, а также между городом и феодалом за самостоятельность коммуны; города на Руси поздно перестали быть крепостями и были вовлечены в рыночное хозяйство. Однако логика развития торгового права в России постепенно подошла к тому моменту, когда субъекты этого права должны были получить официальное оформление. Как отмечали исследователи, сам по себе факт осуществления торговой деятельности еще не создает профессию купца. Один акт купли-продажи еще недостаточен, если этому акту не предшествует *professio*, или *descriptio in albo*, или иными словами — запись в *matricula mercatörum*. То есть необходима запись в реестре, которая создает презумпцию профессии [4, стр. 22].

В целях быстрейшего формирования торгового сословия Петр I учредил разделение городского населения на гильдии. В отличие от эпохи Алексея Михайловича, когда торговать могли все, теперь торговля составляла исключительный промысел и сферу деятельности купецкого сословия. Крестьяне, ремесленники и прочие категории населения утратили право на самостоятельную розничную торговлю — весь производимый товар они были обязаны продавать оптом купцам.

Получив в ходе Северной войны выходы к Балтийскому морю, правительство Петра I предпринимало активные меры, направленные на создание торгового флота. Купцам вменялось объединяться в товарищества («кумпанства») для ведения торговой деятельности. Проводя такую политику, правительство Петра предоставляло купцам определенные преференции. Так, торговым людям было дано монопольное право на производство своих изделий; для развития дела предоставлялись достаточно внушительные беспроцентные ссуды; в ряде случаев давалось освобождение от пошлин; купецкие люди могли иметь крепостных. Более того, была отменена в 1711 г. царская коммерческая монополия на все значимые виды товаров. Исключение составили водка, хлеб, табак и соль [2, стр. 60]. Помимо этого правительство поощряло при помощи тарифной политики создание торговых кораблей для «внутреннего» потребления, т.е. для активного развития торговли

внешней.

В данных условиях, когда Петербург стремительно превращался в главный торговый порт Российской империи, прежним законодательством, ориентированным, как правило, на вопросы взимания пошлин [в стране действовало несколько нормативных актов, посвященных таможенной политике. Главным из них был Новоторговый Устав 1667 г. В 1724 г. был принят Морской торговый регламент. Кроме этого, были еще многочисленные царские указы, по отдельным вопросам взимания пошлин], решить проблемы, возникающие в процессе доставки груза на корабль либо с корабля на берег, было невозможно.

Устав об эверсах не являлся продуктом развития отечественного правопорядка. Его основные положения были заимствованы из западноевропейского законодательства (главным образом — из германского и голландского) [5, стр. 307].

Принятие Устава имело очень большое значение для регулирования, как самой перевозочной деятельности, так и определения моментов ответственности. До этого момента отечественные законы этот вопрос никак не регламентировали, а нормы обычного права, если и разрешали как то этот вопрос, то до нас не дошли.

Анализ норм Устава позволяет получить представление о возникающих отношениях, дать общую характеристику существенным условиям заключаемого договора, определить его характер.

Отношения по перевозке товара возникали на основании соглашения между владельцем эверса и собственником груза, удостоверяемого распиской, которая выдавалась собственнику в подтверждении факта принятия на борт определенного количества груза. Такая расписка была единственным документом, подтверждающим возникновение договорных отношений.

При надлежащем исполнении своего обязательства расписка возвращалась судовладельцу (ст. 13): «Того ради оные хозяева эверсов повинны всегда купецким людям, или корабельщикам, от которых они товары примут, росписку давать, что сколько тюков, кип, бочек или других тому подобных вещей иметь будут, которую росписку по отдаче повинны опять назад брать» [1, стр. 707—709].

Наличие возвращаемой расписки поднимает вопрос о природе возникающих отношений. Здесь мыслимы два варианта.

1. Поскольку расписка была возвращаемой, есть основания полагать, что последняя не только удостоверяла возникновение договора перевозки. Возврат расписки грузоотправителем перевозчику, очевидно, преследовал уже чисто фискальные цели — владелец эверса был обязан заплатить налог не с количества совершенных рейсов, а с объема перевозимых грузов. Согласно ст. 16 «чтобы о всяком эверсе, который когда придет или пойдет известие подавано было в таможнях для усмотрения, что оные записаны ли и пошлина с них взята ль…».

Подтверждающим документом и являлась такая расписка.

2. Исходя из скупого содержания ст. 13 Устава, возможно предположить, что расписка могла иметь природу квазизаемной — владелец эверса указывал, что получил от конкретного купца определенное количество товара [употребленный термин «квази» подчеркивает, что отношения только лишь построены по типу заемных, но сами, по своей сути, таковыми не являются]. Именно поэтому при исполнении обязательства по доставке товара перевозчик отбирал расписку обратно — в этом случае она также свидетельствовала о возвращении полученного товара.

Являлась ли такая расписка прообразом коносамента? Думается, что на поставленный вопрос надо дать отрицательный ответ. Даже если отвлечься от того факта, что коносамент — ценная бумага, а расписка таковой не является, то простое сопоставление содержания атрибутов коносамента и расписки приводит к однозначному выводу, что расписка удостоверяла только лишь количество принятого от собственника груза, но не направление перевозки, оценку состояния груза, наименование лица, уполномоченного на получения груза и т.п.

Из содержания расписки следовало только лишь наименование и количество принятого товара. Вместе с тем расписка свидетельствовала о возникновении договора. Какова была правовая квалификация такого договора, какие существенные условия имел такой договор?

Все правовое регулирование отношений, связанных с перевозкой содержалось в Уставе, нормы которого имели императивный характер.

По своей природе такой договор был реальным, т.е. возникал с момента принятия товаров на борт судна (что и удостоверяла расписка).

Очевидно, предметом соглашения было предоставление определенного плавсредства — эверса под погрузку товара и последующая его перевозка.

К существенным условиям договора относились наименование и количество товара, сроки погрузки и разгрузки; распределение бремени ответственности при перевозке товара.

Несколько необычным образом определялась обязанность по загрузке и разгрузке товара.

Товары загружались иждивением хозяина плавсредства: «Товары надлежит грузить хозяевам эверсов своим коштом, а вон выгружать повинны наемщики, чьи товары будут, такожде за свой кошт» (ст. 7 Устава).

Предельное время загрузки товарами эверса не могло быть более семи дней (ст. 5). Вместе с тем, учитывая, что время погрузки во многом зависело от работы перевозчика, последний при определенных обстоятельствах мог выйти в море раньше срока, не полностью загрузив товар. При этом товаровладелец был обязан оплатить перевозку из расчета полного груза. К названым обстоятельствам закон относил наличие попутного ветра: «Такожде всякий, кто такой эверс наймет, будет

время иметь к полному нагружению седмь работных дней, в том числе и оный день считая, в которой тот эверс принят будет; против же сего, ежели груз не будет полон, а будет ветр и погода способная, тогда хозяин того эверса не повинен далее ждать, но надлежит ему свой намеренный путь воспринять под арбитральным штрафом, а наемщик повинен ему за полный груз того эверса заплатить».

Время под разгрузку устанавливалось в четыре дня. Согласно ст. «как эверсы в вышепомянутое которое место прибудут, тогда повинны купецкие люди свои нагруженные товары в четыре работные дни, ежели погода допустит, выгрузить; а ежели в толикие дни не выгрузят, тогда должны хозяевам эверсов за всякой лишний день по 3 рубли платить».

Разгрузка возлагалась на владельца товара (ст. 5, 7). При нарушении срока, на хозяина товара возлагался штраф.

В тех случаях, когда судно по вине его владельца попадало на мель, то обязанность по перегрузке товара возлагалась на такого владельца, а не на хозяина товара: «А ежели эверс на мель найдет и в 24 часа невозможно будет его свезти, тогда повинен хозяин оного эверса другое судно на свой кошт для выгрузки из оного эверса промыслить» (ст. 14 Устава).

Распределение бремени ответственности происходило следующим образом.

Судовладелец нес ответственность за неправильную погрузку товара, который мог прийти в негодность.

Статья 8 Устава предписывала при принятии товара владельцу эверса совершать следующие действия при погрузке: «И того ради хозяевам эверсов или судовщикам надлежит опасение иметь, чтобы никаких тяжелых товаров на легкия не класть: понеже они во всяком убытке или повреждении, которое от сего учинится, ответствовать имеют, а в выгрузке повинны попечение иметь и на свой страх выгружать хозяева тех товаров, чьи оные будут».

Кроме того, владелец эверса отвечал за гибель принятого товара в процессе перевозки вследствие своей вины (ст. 12). При этом вина судовладельца охватывала как его собственные действия, так и действия подконтрольных ему лиц — штурмана, матросов.

«А ежели чрез оплошность и несмотрение судовщика, или хозяина эверсова, или ежели оный эверс не удовольствован будет всеми потребностями и добрым штурманом и матросами, такожде и лейки будут худы и придет сверху вода или будет снизу теча, и от того товары в повреждение придут или какой товар потерян будет, такожде когда при нагружении будут крюками за веревки поцеплять или поднимать и в то время учинится какое повреждение или несчастие, тогда хозяева или содержатели тех эверсов повинны оным купецким людям пристойным образом за все оное заплатить».

При гибели товара вследствие форс-мажорных обстоятельств стороны несли убытки каждый в размере стоимости своего имущества:

судовладелец за разбитое плавсредство, собственник товара за утраченный товар (ст. 11): «Ежели эверс в пути погодою разбит или от того какое повреждение иметь будет, тогда в том убыток эверса остается на счет хозяйский, чей эверс, а в товарах повреждение на счет того купеческого человека, чьи товары были».

Проводя параллели с современным подходом к ответственности субъектов при осуществлении перевозки грузов, надлежит отметить следующее. Ответственность перевозчика в XVIII в. впервые определялась в качестве профессиональной. Во-первых, она устанавливалась законом, а не договором или обычаем; во-вторых, закон сформулировал основной постулат — перевозчик отвечает за утрату (повреждение) товара при наличии своей вины. Единственное основание освобождения от ответственности — наступление форс-мажорных обстоятельств. Несение ответственности без вины (т.е. на началах повышенного риска) еще не было разработано в доктрине и не применялось на тот момент в текущем законодательстве.

Литература

1. Законодательство Петра I. М., 1997.
2. История России XVIII — XIX веков / Л. В. Милов, Н. И. Цимбаев. М. : Эксмо, 2006.
3. Очерки истории СССР. XVIII век. Первая четверть. М. : Издательство Академии наук СССР, 1954.
4. Удинцев, В. А. История обособления торгового права / В. А. Удинцев. — Киев : Типография Императорского Университета св. Владимира Н. Т. Корчак-Новицкого, 1900.
5. Шершеневич, Г. Ф. Учебник торгового права. — М., 1994.

References

1. Zakonodatel'stvo Petra I [Legislation of Peter I]. M., 1997.
2. Istoriya Rossii XVIII — XIX vekov [History of Russia XVIII - XIX centuries]/ L. V. Milov, N. I. Tsimbayev. M. : Eksmo, 2006.
3. Ocherki istorii SSSR. XVIII vek. Pervaya chetvert' [Essays on the history of the USSR. XVIII century. First quarter]. M.: Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR [Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR], 1954.
4. Udintsev, V. A. Istoriya obosobleniya torgovogo prava [The history of the separation of commercial law]/ V. A. Udintsev. — Kiyev: Tipografiya Imperatorskogo Universiteta sv. Vladimira N. T. Korchak-Novitskogo [Typography of the Imperial University of St. Vladimir N. T. Korchak-Novitsky], 1900.
5. Shershenevich, G. F. Uchebnik torgovogo prava [Textbook of commercial law]. — M., 1994.

ТРЕБОВАНИЯ к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Транспортное право и безопасность»	**REQUIREMENTS for the materials submitted for publication in the journal "Transport law and security"**
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.	1. All manuscripts should be submitted to the editor in an electronic form in Microsoft Word format personally or via e-mail albinadg@mail.ru. The title of the document is identified through the first author's name.
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.	2. The paper should contain: — **a title** of the article both in Russian and in English; — **keywords** (5-7 words/word combinations) both in Russian and in English; — **an abstract** of 200 and more words both in Russian and in English; — **the following information** about the author/authors: — surname, name, middle name (IN FULL WORDS); — place of work/study (IN FULL WORDS); — position, scientific degree, scientific status if any (IN FULL WORDS); — contacts (an e-mail).
3. Объем материала — от 3 до 10 страниц формата А4.	3. The paper should be of 3-10 pages of A4 format.
4. Список литературы (на русском и английском языках) оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.0.5-2008.	4. Bibliography (both in Russian and in English) should be arranged according to GOST P7.0.5–2008.
5. Авторами представляется рецензия доктора или кандидата наук по профилю статьи.	5. The paper should be supplied with a review of Doctor or Candidate of the respective Sciences.
6. При несоблюдении указанных правил редакционный совет вправе отклонить статью.	6. The editors have a right to reject the paper if the requirements aren't met.