ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

№ 1(29)/2019

Издается с января 2016 г.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА ТРАНСПОРТЕ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО

ЭКОНОМИКА ТРАНСПОРТА

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Электронный научный журнал «Транспортное право и безопасность» 2019. № 1 (29)	The online scientific journal “Transport law and security” 2019. № 1 (29)
Дата размещения номера — 22 апреля 2019 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 автономное 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 22-th of April, 2019. 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 Autonomous 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, 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
Землин Александр Игоревич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), Заслуженный деятель науки Российской Федерации; член Научно-экспертного совета Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российский Федерации по безопасности и противодействию коррупции, сертифицированный судебный эксперт, академик Академии проблем безопасности и правопорядка, главный научный руководитель Института общественного контроля Национального комитета общественного контроля России	**Zemlin Aleksandr Igorevich,** Doctor of Law, professor, head of the department "Transport Law" of the Law Institute of the Russian University of Transport, the member of the Scientific Expert Council of the Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on Security and Anti-Corruption, a certified forensic scientist, an academician of the Academy of Security and Law Enforcement Problems, a chief scientific supervisor of the Institute for Public Control of the National Committee for Public Control of Russia
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	**Belkin Anatoly Rafailovich**, Doctor of Law, professor of the Moscow Technological University (MIREA)

Шумаев Виталий Андреевич — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента и маркетинга Московского университета имени С. Ю. Витте; академик Российской академии естественных наук	**Shumaev Vitaliy Andreevich**, Doctor of Economy, professor, professor of the department of management and marketing of the Moscow S.U. Witte University, academician of the Russian Academy of Natural Sciences
Григорьев Виктор Николаевич — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник группы подготовки научно-педагогических кадров аппарата ученого секретаря, адъюнктуры, докторантуры Федерального казенного учреждения «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний»	**Grigoriev Viktor Nikolaevich,** Doctor of Law, professor, leading researcher of the group for training of the teaching staff of the scientific secretary's office, graduate military course, Doctorate of the Federal State Institution "Research Institute of the Federal Penitentiary Service"
Чернявский Александр Геннадьевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором электронных ресурсов научно-технической информации Отраслевого центра научно-технической информации по архивоведению и документоведению Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела	**Chernyavsky Aleksandr Gennadievich,** Doctor of Law, professor, head of the electronic resources sector of scientific and technical information in the Branch Center for Scientific and Technical Information on Records and Archives Management of the All-Russian Scientific and Research Institute for Records and Archives Management (VNIIDAD)
Мельников Владимир Сергеевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Гражданское право, гражданский процесс и международное частное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)	**Melnikov Vladimir Sergeevich,** Doctor of Law, professor, professor of the department “Civil Law, Civil Procedure and International Private Law” of the Law Institute of the Russian University of Transport
Бажанов Станислав Васильевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)	**Bazhanov Stanislav Vasilievich,** Doctor of Law, professor, professor of the department “Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics” of the Law Institute of the Russian University of Transport
Гуцуляк Василий Николаевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ). Почетный работник Морского флота	**Gutsulyak Vasiliy Nikolaevich**, Doctor of Law, professor, professor of the department “Transport Law” of the Law Institute of the Russian University of Transport, the honored worker of the Navy
Холиков Иван Владимирович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации	**Kholikov Ivan Vladimirovich,** Doctor of Law, professor, professor of the department of state and law disciplines of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
Чеботарева Анна Александровна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой «Административное право, экологическое право и информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)	**Chebotareva Anna Aleksandrovna**, Candidate of Law, docent, head of the department “Administrative Law, Ecological Law and Information Law” of the Law Institute of the Russian University of Transport
Полякова Татьяна Анатольевна — доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник, исполняющая обязанности заведующего сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук; заслуженный юрист Российской Федерации	**Polyakova Tatiyana Anatolievna**, Doctor of Law, docent, main researcher**,** acting head of the sector of information law and international information security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, the honored lawyer of the Russian Federation
Минбалеев Алексей Владимирович — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный	**Minbaleev Aleksey Vladimirovich**, Doctor of Law, docent, leading researcher of the sector of

сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук

Данилина Елена Ивановна — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры «Административное право, экологическое право и информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Козин Михаил Николаевич — доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказания (ФКУ НИИ ФСИН России)

Рейнгольд Валерий Артурович — доктор юридических наук, профессор, директор докторантуры «Юридическая наука» Балтийской Международной Академии (г. Рига, Латвия)

Велиев Исахан Вейсал-оглы — доктор юридических наук, профессор, руководитель аппарата Фонда «Знание» при Президенте Азербайджанской республики (г. Баку, Азербайджан)

Куан Цзэнцзюнь — доктор права, профессор, профессор Китайского института приграничных и морских исследований Уханьского университета (г. Ухань, Китай)

Надер Ахмед Мандил — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права юридического колледжа, Университет Тикрит, Ирак, Тикрит

Эдвард Нашаат — доктор наук, профессор, Высший институт менеджмента и информатики им. Аль-Обура, Египет, Каир, город Обур

information law and international information security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Danilina Elena Ivanovna, Doctor of Economic Sciences, professor, professor of the department “Administrative Law, Ecological Law and Information Law” of the Law Institute of the Russian University of Transport

Kozin Mikhail Nikolaevich, Doctor of Economic Sciences, professor, main researcher of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia

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

Veliev Isakhan Veysal-Ogly, Doctor of Law, professor, chief of the Foundation "Knowledge" under the President of the Republic of Azerbaijan (Azerbaijan) (Baku)

Kuang Zengiun, Doctor of Law, Professor, Wuhan University China Institute of Boundary and Ocean Studies
China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan University, Wuhan, Hubei Province, P. R. China

Nadher Ahmed Mandeel, Doctor of Law, Assistant Professor of International Law in College of Law, Tikrit University, Iraq, Tikrit

Edward Nashaat, Doctor of science, Professor, Al-Obour High Institute of Management and Informatics, Egypt, Cairo, Obour City

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

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА ТРАНСПОРТЕ

Колотушкин С. М.
Оценка корректности фиксации обстановки дорожно-транспортного происшествия в материалах видеозаписи автомобильного видеорегистратора 12

Паршаков А. С.
О некоторых аспектах противодействия расследованию дорожно-транспортных преступлений военнослужащих 18

Бобовкин М. В., Ручкин В. А.
Судебно-почерковедческая диагностика в расследовании преступлений на транспорте 27

Лещов Г. Ю.
Концепция расследования происшествий на железнодорожном транспорте 32

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Опёнышев О. С.
Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей на транспорте 42

Вериго С. А., Семина Т. Н.
Проблемы осуществления таможенного контроля на железнодорожном транспорте 52

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Ермак А. Д.
Правовая природа договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом 60

Иванов Р. В., Трубицына В. А.
Некоторые вопросы профилактики коррупции в сфере закупочной деятельности открытого акционерного общества «Российские железные дороги» 71

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Полякова Т. А.
Влияние цифровой экономики на развитие транспортной отрасли и проблемы обеспечения информационной безопасности: правовой аспект 82

Минбалеев А. В.
Развитие российского законодательства об использовании беспилотного транспорта в условиях цифровой экономики 87

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ

Корякин В. М., Талыбов Р. А.
Правовые проблемы изъятия земельных участков для обустройства пунктов пропуска транспортных средств через Государственную границу Российской Федерации 92

Хотько О. А.
Юридическая ответственность за несоблюдение экологических требований при осуществлении транспортной деятельности 100

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО

Джабиев А. П.
Перспективы качественного перехода на единую систему транспортного (автомобильного) контроля на внешней границе Евразийского экономического союза 106

Мотасова Д. Д.
Международно-правовое регулирование использования беспилотных летательных аппаратов 116

Рудакова Е. Н., Скрынченко Б. Л., Дмитриева О. А., Мороз В. Д.
Роль Всемирной таможенной организации в совершенствовании международного законодательства с целью улучшения таможенного сотрудничества 129

ЭКОНОМИКА ТРАНСПОРТА

Правкин С. А.
Реализация механизма государственно-частного партнерства в транспортной сфере 137

Дмитриева О. А.
Рекомендации по совершенствованию применения таможенной процедуры таможенного транзита в Российской Федерации при перевозках товаров автомобильным транспортом 157

Гришанова О. А., Алексеева С. А.
Особенности финансовой поддержки автомобильного транспорта общего пользования в муниципальных образованиях 166

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Суденко В. Е.
Подготовка специалистов в сфере безопасности на транспорте..... 174

Малыгин О. А.
О состоянии дистанционного обучения в транспортных вузах России... 181

Постол О. Л., Шепелева Н. А.
Аква-йога и плавание для улучшения физического состояния машинистов высокоскоростных поездов..... 188

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Мальцев В. А.
Особенности правового регулирования страхования на транспорте в Японии 193

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Петров Ю. И.
Историография истории железнодорожного законодательства России конца XIX — начала XX столетия 204

Захарова В. В.
Железная дорога как инструмент геополитики 212

Тарасенко Ю. А.
Правовая конструкция перевозки по Уставу купеческого водоходства 1871 года..... 218

Требования к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Транспортное право и безопасность»..... 225

Contents

CRIMINAL AND LEGAL MEASURES OF FIGHT AGAINST TRANSPORT CRIMES

Kolotushkin Sergey M.
The assessment of the correct record of a traffic accident in the video materials of the car DVR 12

Parshakov Aleksandr S.
On some aspects to counter the investigation of road traffic crimes committed by military personnel 18

Bobovkin Mikhail V., Ruchkin Vitaliy An.
Forensic handwriting analysis in solving the crimes in transport 27

Leshchov Gennadiy Yu.
The railway accident investigation concept 32

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF TRANSPORT RELATIONS

Openyshev Oleg S.
On the organization of prosecutor's supervision over implementation of the legislation on protection of entrepreneurs' rights in transport 42

Verigo Sergey Al., Semina Tatiyana N.
The problems of customs control in railway transport 52

CIVIL AND LEGAL ASPECTS OF TRANSPORT LAW AND SECURITY

Ermak Aleksey D.
Legal nature of the contract on transportation of vehicles and freights by railway 60

Ivanov Roman V., Trubitsyna Velessa Al.
Some preventive measures of corruption in the procurement activities of JSC "Russian Railways" 71

INFORMATION AND LEGAL ENFORCEMENT OF TRANSPORT ACTIVITY AND SECURITY

Polyakova Tatiyana An.
The effect of digital economy on the transport industry development and the problems of information security enforcement: the legal aspect 82

Minbaleev Aleksey V.
The development of Russian legislation on the use of unmanned vehicles in a digital economy 87

LAND AND LEGAL AND ENVIRONMENTAL TRANSPORT RELATIONS

Koryakin Viktor V., Talybov Rufat Ak.
Legal problems of land acquisition to arrange checkpoints for vehicles across the State Border of the Russian Federation 92

Khotko Olga Al.
Legal responsibility for non-compliance with environmental requirements in transport activities 100

INTERNATIONAL TRANSPORT LAW

Dzhabiev Aleksandr P.
Prospects for a qualitative transition to a unified transport (automobile) control system on the external border of the Eurasian Economic Union 106

Motasova Dariya D.
International legal regulation of the use of pilotless aerial vehicles..... 116

Rudakova Elena N., Skrynchenko Boris L., Dmitrieva Olga Al., Moroz Vladimir D.
The World Customs Organization's role in the improvement of international legislation to enhance customs cooperation..... 129

TRANSPORT ECONOMY

Pravkin Sergey A.
Implementation of the mechanism of public-private partnership in the transport sector 137

Dmitrieva Olga Al.
Recommendations on the improvement of the customs transit procedure application in the Russian Federation during road freight transportation 157

Grishanova Olga Al., Alekseeva Svetlana An.
The features of financial support for public transport in municipalities..... 166

TRANSPORT SECURITY IN PROFESSIONAL EDUCATION

Sudenko Vladimir E.
Training of transport security specialists 174

Malygin Oleg An.
On the state of distance education in the Transport Universities in Russia 181

Postol Olga L., Shepeleva Nina Al.
Aqua yoga and swimming as the methods to improve physical condition of high-speed train drivers 188

FOREIGN EXPERIENCE OF TRANSPORT LEGAL REGULATION

Maltsev Vitaliy An.
The peculiarities of the legal regulation of transport insurance in Japan 193

HISTORY OF TRANSPORT LAW

Petrov Yury Iv.
Historiography of the railway legislation of Russia in the late XIX-th — early XX-th centuries 204

Zakharova Viktoriya V.
Railway as an instrument of geopolitics 212

Tarasenko Yuriy A.
Legal transportation design according to the Merchant Shipping Charter of 1781 218

Requirements for the materials submitted for publication in the journal “Transport law and security” 225

УДК 343.9

© Колотушкин Сергей Михайлович
— доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник, Федеральное казенное учреждение
«Научно-исследовательский институт ФСИН России»
kolotushkinsm@mail.ru

Оценка корректности фиксации обстановки дорожно-транспортного происшествия в материалах видеозаписи автомобильного видеорегистратора

Аннотация. В статье рассматриваются методические подходы в оценке правильной фиксации автомобильным видеорегистратором дорожной обстановки. Необходимость в решении подобных вопросов возникает в ходе расследования дорожно-транспортных происшествий, когда требуется по материалам видеозаписи установить линейные и угловые величины различных объектов, а также скорости движения транспортных средств и пешеходов. На реальном примере приводится методика сопоставительного анализа линейных и угловых величин между стационарными объектами на местности и зафиксированных в материалах видеозаписи автомобильного видеорегистратора. В оценке корректности линейных величин, зафиксированных видеозаписью, применяются методы фотограмметрии, а для анализа угловых величин — геодезические методы фиксации углов, где в качестве базы используются стационарные объекты, находящиеся в створе. Скорость динамических процессов оценивается по частоте видеокадров видеозаписи с использованием электронного синхронизатора.

Ключевые слова: видеозапись; автомобильный видеорегистратор; дорожно-транспортное происшествие; соответствие линейных и угловых величин, фотограмметрия.

© Sergey M. Kolotushkin
— Doctor of Law, professor, main researcher,
Federal State Institution “Research Institute FSIN of Russia”

The assessment of the correct record of a traffic accident in the video materials of the car DVR

Abstract. The article considers the methodology of the assessment of the correct record of a traffic accident in the video materials of the car DVR. The need

to address such issues arises during the investigation of road accidents, when it is required to establish the linear and angular values of various objects, as well as the vehicles' and pedestrians' speed based on the video recording materials. The article provides a methodology for the comparative analysis of linear and angular values between stationary objects on the location and recorded in the video recording materials of a car DVR applied in a real case. To assess the correct linear values recorded by a DVR, photogrammetry methods are used. To analyze angular values, geodesical angle fixation methods are used, where stationary objects located at an alignment are used as the base. The speed of dynamic processes is estimated by the frequency of video recorded frames using an electronic synchronizer.

Keywords: video recording; car DVR; traffic accident; correspondence of linear and angular values; photogrammetry.

В последние годы в качестве доказательств при расследовании дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП) все чаще стали использоваться видеоматериалы автомобильных видеорегистраторов. В этих материалах отображается широкий спектр статической и динамической информации, касающейся расположения различных объектов, перемещения пешеходов и транспортных средств, смены сигналов светофоров и многое другое.

Следует отметить, что в ходе предварительного и судебного расследования ДТП часто возникает вопрос о корректности фиксации обстановки на месте происшествия в материалах видеозаписи видеорегистраторами. Под корректностью в этих вопросах подразумевается соответствие линейных, угловых величин между стационарными объектами, зафиксированных в материалах видеозаписи, с реальным расположением этих объектов на месте ДТП, а также соответствие частоты кадров и скорости видеозаписи. Практика проведения судебных экспертиз в рамках расследования ДТП показывает, что сама постановка вопроса требует четкого разделения в понимании таких понятий, как:

1) корректная работа видеорегистратора;

2) корректность фиксации обстановки видеорегистратором.

Оценка корректности работы видеорегистратора требует исследования самого видеорегистратора, при этом в данной ситуации имеется целый ряд негативных обстоятельств, которые могут выдвигать стороны судебного расследования, например, в работу видеорегистратора внесены изменения; проверка видеорегистратора не отражает условий видеосъемки в момент ДТП и другие. Поэтому целесообразно работать не с видеорегистратором (который в силу обстоятельств ДТП может быть несправным или изымается только через несколько дней после происшествия), а с видеозаписью, изъятой с флэш-карты видеорегистратора.

По существу, процессуально изъятая видеозапись является единым источником как для информации об обстоятельствах ДТП, так и

информации, отражающей корректность фиксации линейных, угловых и динамических процессов. Такой материал видеозаписи может стать объектом нескольких судебных экспертиз, например, автотехнической, транспортно-трасологической, видеотехнической. Исследования, касающиеся корректности фиксации линейных, угловых и динамических процессов, по мнению автора, проводятся в рамках судебной видеотехнической экспертизы.

Практика расследования ДТП показывает, что в отдельных случаях эксперты отказываются от решения подобных вопросов, ссылаясь на отсутствие соответствующих методик. Действительно, сертифицированных методик в экспертных учреждениях МВД, Минюста России, Следственного комитета РФ нет, но это не означает, что задача не решается.

В данной статье на примере расследования ДТП продемонстрировано, что необходимые исследования следует проводить на месте происшествия путем сопоставительного анализа линейных и угловых величин между стационарными объектами на реальной местности и в материалах видеозаписи автомобильного видеорегистратора.

ДТП произошло в мае 2017 г. на участке автомобильной дороги г. Элиста — г. Ставрополь. Комплексная транспортно-трасологическая и видеотехническая экспертиза проводилась в ноябре 2017 г.

В экспертном исследовании используется фотограмметрический метод. (фотограмметрия от греч. *photos* — свет, *gramma* — запись и *metreo* — измеряю [1, с. 9]). Данный метод позволяет проводить исследование объектов бесконтактным (дистанционным) способом. Указанный метод применяется в тех условиях, когда информация об объекте исследования отображена лишь на фотографии или в материалах видеозаписи. Метод фотограмметрии позволяет определять размеры и взаиморасположение объектов по их фотографическим изображениям или видеокадрам (фото 1).

В экспертном исследовании использован графический метод фотограмметрии, который основан на решении основных уравнений фотограмметрии путем графических построений и позволяет получить по снимкам плановое положение и размеры точек объекта.

В графомеханическом методе одновременно выполняются измерение снимков и составление схем в плане. Итак, фотограмметрия — метод получения не только иллюстрирующей информации места происшествия, но и источник количественной информации. По существу, применение методов теории пространственной перспективы (пространственной геометрии) позволяет по изображениям отдельных видеокадров (если в кадре есть объект с известными стандартными линейными размерами) восстановить обстановку на месте производства видеозаписи. В случае, когда на фотоснимке имеется изображение объектов, имеющих глубинный линейный масштаб, расстояние между точками, расположенными в горизонтальной плоскости, перпендикулярной оптической оси фотоаппарата или видеокамеры, определяют сравнением измеряемого расстояния с изображением единицы линейного масштаба, находящейся на линии основания предмета.

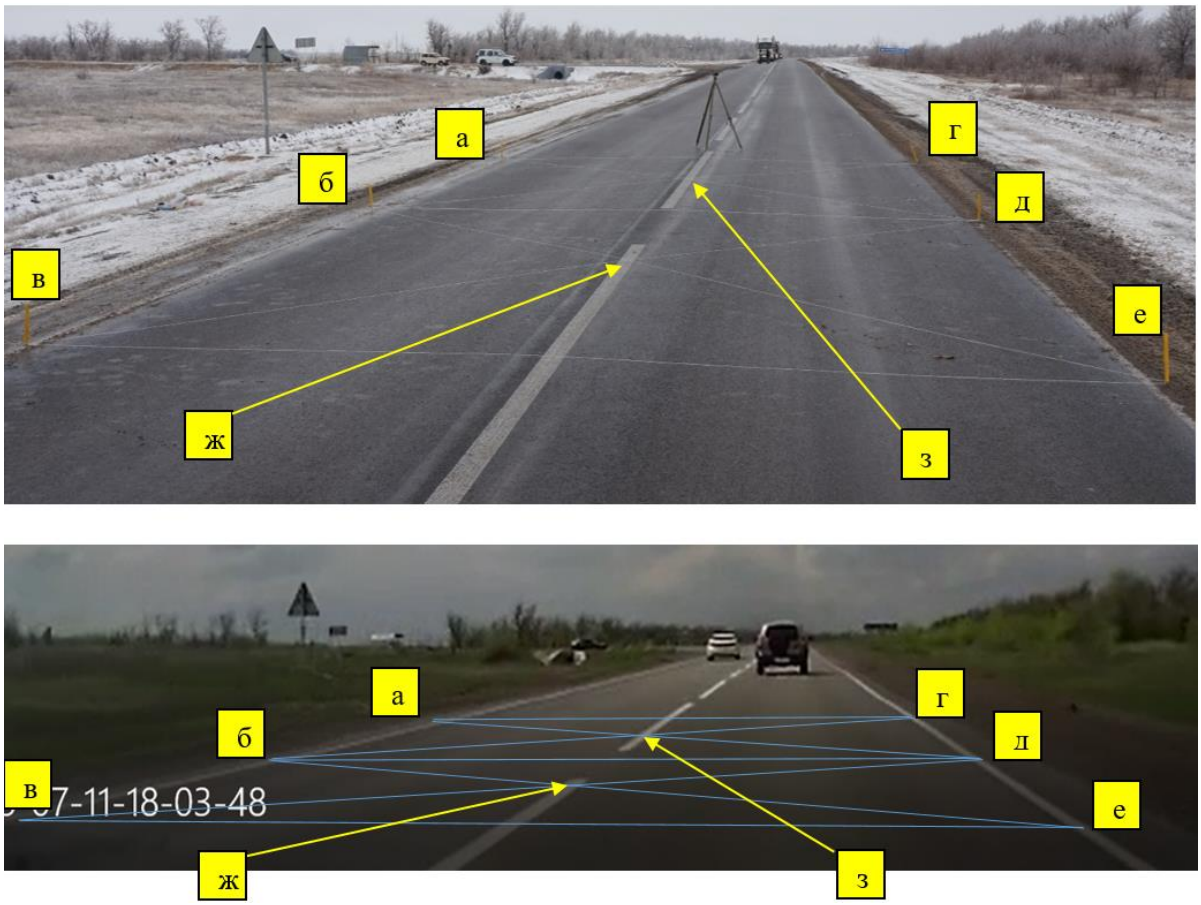

Фото 1. **Фотограмметрическая схема на участке автомобильной дороги «г. Элиста — г. Ставрополь»**: отрезки «а—г», «б—д», «в—е» — отрезки, равные ширине проезжей части дороги; отрезки «а—б», «б—д», «г—д», «д—е» — отложенные вдоль дороги, но равные ширине проезжей части дороги; точки «ж» — точки пересечения диагоналей «в—д» и «в—е»; точки «з» — точки пересечения диагоналей «б—г» и «а—д»

Если необходимо установить расстояние между точками на плоскости, расположенной параллельно оптической оси видеокамеры, то искомый размер определяют перенесением его на глубинный масштаб. Размеры объектов определяются по видеокадру способом квадратного масштаба [2, с. 47].

В качестве базовых линейных величин были взяты размеры дорожного полотна на участке, где видеорегистратором автомобиля «KIA Optima» было зафиксировано ДТП. За исходную точку был выбран дорожный знак с левой стороны дороги на линии точек «а—г». Фотограмметрическая схема была нанесена с помощью вешек и шпагата белого цвета на участке автомобильной дороги «г. Элиста — г. Ставрополь», где произошло ДТП. Нанесенные на проезжую часть дороги с помощью шпагата отрезки «а—г», «б—д», «в—е», равные ширине проезжей части дороги — 7,8 м. Отрезки «а—б», «б—д», «г—д», «д—е» — отложенные вдоль дороги с помощью шпагата, также равные ширине проезжей части дороги — 7,8 м. На отсутствие искажений в линейных величинах указывает совпадение точек «ж» — пересечения диагоналей «в—д» и «в—е»; точки «з» точки пересечения диагоналей «б—г» и «а—д».

Таким образом, масштаб и соотношение линейных величин между стационарными объектами в материалах видеозаписи видеорегистратора автомобиля «KIA Optima» соответствует реальному расположению этих объектов на месте ДТП, произошедшего в мае 2017 г.

Угловые величины исследовались путем измерения горизонтальных углов с помощью угломера (теодолит, буссоль) между стационарными объектами на местности и по изображениям на видеокадрах (фото 2). На местности были выбран створ между стационарными объектами — двумя дорожными знаками (фото 2, поз. 1, 2).

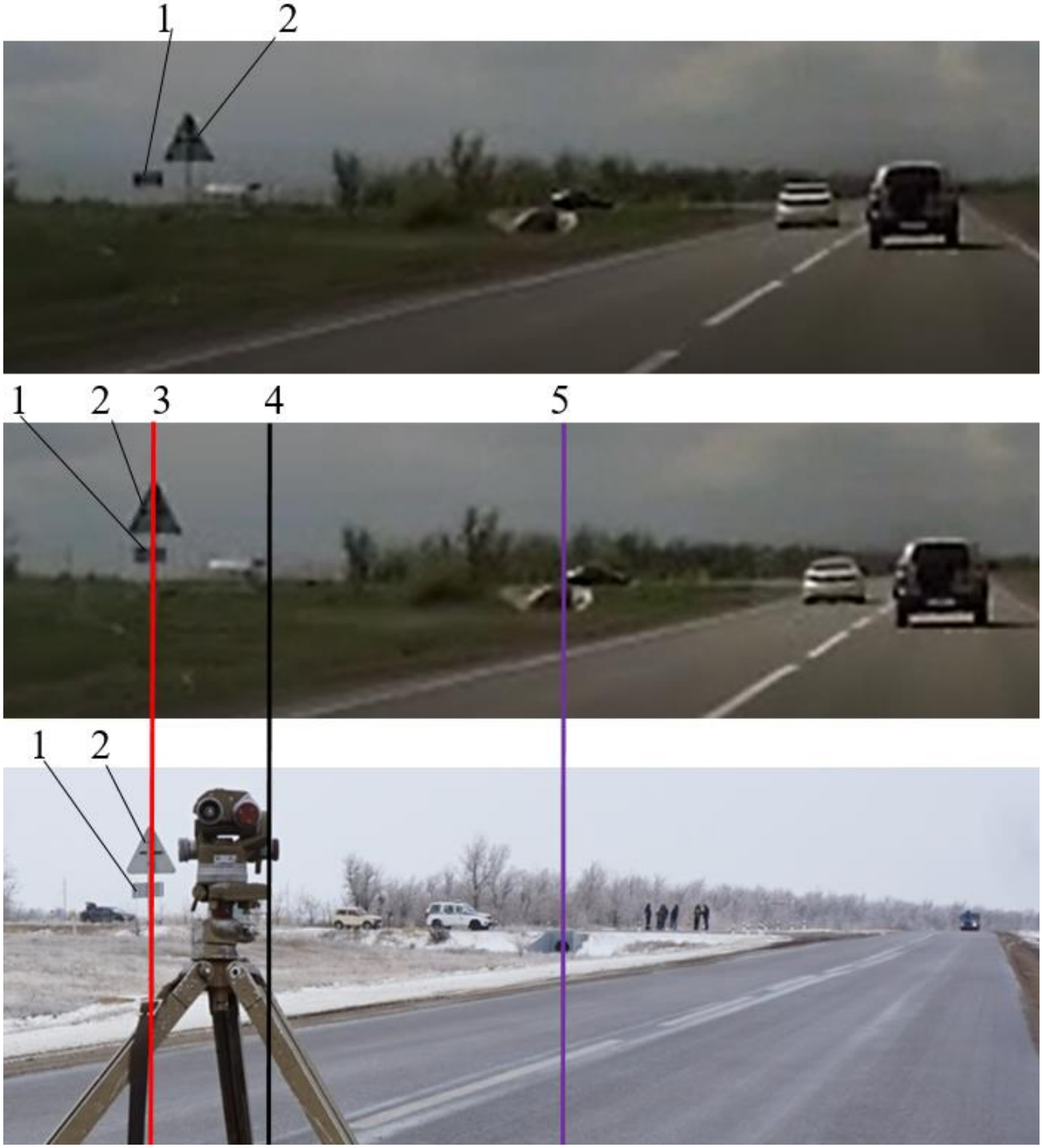

Фото 2. **Измерение горизонтальных углов на местности:**
1, 2 — дорожные знаки, образующие створ; 3 — ось створа дорожных знаков;
4 — правый край навеса автобусной остановки; 5 — ось центра бетонной трубы

Горизонтальные углы измерялись между створом, правым краем навеса автобусной остановки и вертикальной осью бетонной трубы. Проведенные исследования показали, что углы, зафиксированные на видеозаписи видеорегистратора автомобиля «KIA Optima» и измеренные на местности, совпадают, ошибки составляют менее 2,3%, что связано с инструментальной точностью приборов и разрешением объектов в материалах видеозаписи.

В качестве метода исследования скорости видеозаписи используется сравнительный анализ электронного секундомера с продолжительностью представленного на исследование электронного файла. С использованием синхронного пуска одновременно запускаются электронный секундомер и представленный на исследование файл видеозаписи. В последующем, анализируется протяженность исследуемого файла и показания электронного секундомера.

Таким образом, корректность видеозаписи, полученной автомобильным видеорегистратором, может быть подтверждена соответствием линейных и угловых величин между стационарными объектами в материалах видеозаписи реальному расположению этих объектов на месте происшествия.

Литература

1. Бобир, Н. Я. Фоторамметрия / Н. Я. Бобир, А. Н. Лобанов, Г. Д. Федорук. — М. : Недра, 1974.
2. Лобанов, А. Н. Фотограмметрия : учебник для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Недра, 1984.

References

1. Bobir, N. YA. Fotorammetriya [Photorammetry] / N. YA. Bobir, A. N. Lobanov, G. D. Fedoruk. — M. : Nedra, 1974.
2. Lobanov, A. N. Fotogrammetriya: uchebnik dlya vuzov [Photogrammetry: a textbook for universities]. — 2-ye izd., pererab. i dop. — M. : Nedra, 1984.

УДК 343.346

© Паршаков Александр Сергеевич
— кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика»
Юридического института, Российский университет транспорта;
Военный университет Минобороны России,
старший научный сотрудник научно-исследовательского центра,
почетный работник прокуратуры, полковник юстиции запаса
alexandrparshakov@yandex.ru

О некоторых аспектах противодействия расследованию дорожно-транспортных преступлений военнослужащих

Аннотация. В статье рассматриваются особенности противодействия расследованию преступлений военнослужащих, связанных с безопасностью дорожного движения и эксплуатации транспорта. Автор исследует специфические формы воздействия на участников как дорожно-транспортного происшествия, так и уголовного судопроизводства, при этом обращается к практике органов военной юстиции. Им рассматривается механизм противодействия установлению обстоятельств преступления, включающий систему тесно связанных элементов: субъектов, целей и мотивов, времени, места и обстановки, способа, результата и последствий. Дается характеристика указанным элементам, в том числе субъектам, которые классифицируются в зависимости от характера их поведения: активного (производящего активные действия), пассивного (преимущественно умышленного бездействия) и смешанного типа (использующего активные и пассивные формы поведения). Подчеркивается, что противодействие расследованию обычно инициируют и осуществляют военнослужащие, совершившие дорожно-транспортные преступления, и командование воинских частей, в которых они проходят военную службу, а также родственники правонарушителя, его защитники, близкие друзья, сослуживцы, работники правоохранительных органов, представители органов власти и управления, политические и общественные деятели, бизнесмены, и даже криминалитет, а иногда и потерпевшие, свидетели, понятые, эксперты, специалисты и другие лица. Такая заинтересованность названных субъектов обусловлена родственными связями, исполнением профессиональных обязанностей, круговой порукой, укреплением

репутации, продвижением карьеры, угрозами, подкупом, уничтожением имущества или иным воздействием. Субъекты противодействия стремятся изменить либо не допустить установления объективной стороны преступлений, а также создают помехи установлению отягчающих вину обстоятельств, предусмотренных, как ст. 63 УК РФ, так и другими обстоятельствами. В статье предлагаются формы ответных действий в виде тактико-психологических приемов при выполнении следственных и иных процессуальных действий.

Ключевые слова: противодействие расследованию; дорожно-транспортные преступления; военнослужащие; следственные действия.

© Aleksandr S. Parshakov
— Candidate of Law, associate professor of the department of criminal law, criminal procedure and criminalistics, Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT), Military University of the Ministry of Defence of Russia, senior researcher of the Research and Development Center, honorary worker of the Prosecutor's office, Reserve Colonel of Justice

On some aspects to counter the investigation of road traffic crimes committed by military personnel

Abstract. The article considers the feature to counter the investigation of road traffic crimes committed by military personnel, connected with traffic and transport safety. The author studies the specific forms of the effect on the participants of both a traffic accident and criminal proceedings, taking into consideration the experience of the military justice authorities. The author considers the mechanism of counteraction to establish circumstances of a crime, including a system of such closely related elements as subjects, purposes and motives, time, place and events, method, results and consequences. There has been given characteristics of these elements, including subjects that are classified depending on the nature of their behavior, namely active (producing active actions), passive (mostly intended inaction) and mixed type (using active and passive forms of behavior). It has been emphasized that opposition to the investigation is usually initiated and carried out by servicemen who have committed road traffic offenses and the authorities of military divisions in which they perform military service, as well as the offender’s relatives, his advocates, close friends, colleagues, law enforcement officials, representatives of the authorities and administrations, political and public figures, businessmen, and even criminals, and sometimes victims, witnesses, eye-witnesses, experts, specialists, and others. Such interest of the people mentioned above is due to family ties, the performance of professional duties, mutual responsibility,

strengthening of reputation, career advancement, threats, bribery, property's destruction or other effects. The subjects of the opposition try to change or prevent to find objective side of the crimes, as well as they interfere to establish aggravating circumstances, envisaged by the Art. 63 of the Criminal Code, and other circumstances. The article proposes the forms of tactical and psychological techniques when performing investigative and other procedural actions.

Keywords: counteraction (opposition) to investigation; traffic crimes (offenses); military personnel; investigative actions.

> Обвиняли его в том, что ездил в баню на автомобиле. Он же доказывал, что уже 16 лет не был в бане.
>
> *Илья Ильф, писатель*

Современная архитектоника противодействия расследованию дорожно-транспортных преступлений военнослужащих носит многообразный характер.

Порой очевидные криминальные обстоятельства чудесным образом превращаются в малозначительные деяния. Это не результат волшебства или магии, а итог комплексного противодействия расследованию преступлений, который нередко носит признаки криминальной деятельности.

При этом такое противодействие препятствует реализации принципа неотвратимости наказания за содеянное преступление, а также является одним из источников латентной преступности военнослужащих.

Противодействие расследованию преступлений определяется «как совокупность умышленных противоправных и иных действий преступников (а также связанных с ними лиц), направленных на воспрепятствование деятельности правоохранительных органов по выявлению, раскрытию и расследованию преступных деяний» [2, с. 13].

Между тем в соответствии со ст. 151 УПК РФ предварительное расследование в форме предварительного следствия производится по уголовным делам о преступлении, предусмотренном ст. 264 УК РФ, следователями органов внутренних дел, а в отношении военнослужащих — и по уголовным делам о преступлении, предусмотренном ст. 350 УК РФ, — следователями военно-следственных органов Следственного комитета РФ.

Расследование преступлений указанных категорий направлены на установление обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу в соответствии со ст. 73 УПК РФ, и решение иных предусмотренных законом задач расследования.

В противовес этому существует целый механизм противодействия установлению указанных обстоятельств, включающий систему тесно связанных элементов: субъектов, целей и мотивов, времени, места и обстановки, способа, результата и последствий.

Очевидно, что центральным элементом указанного механизма противодействия являются субъекты, которые можно классифицировать в зависимости от характера их поведения: активного (производящего активные действия); пассивного (преимущественно умышленного бездействия); смешанного типа (использующего активные и пассивные формы поведения).

Совершенно ясно, что противодействие расследованию таких преступлений, в первую очередь, инициируют и осуществляют военнослужащие, совершившие дорожно-транспортные преступления, и командование воинских частей, в которых они проходят военную службу. Именно указанные субъекты крайне заинтересованы оказывать противодействие: от создания незначительных помех расследованию до необъективного расследования, поскольку воспринимается ими как фактор, ставящий под угрозу репутацию или карьеру обоих субъектов.

Такое поведение этих субъектов обусловлено существующей в армии системой круговой поруки. Позитивная армейская психологическая установка «своих не сдаем» и «своих не бросаем» в условиях досудебного производства по уголовному делу в связи с противодействием следствию может принимать криминальный оттенок.

Между тем круг субъектов, осуществляющих противодействие расследованию, не ограничивается только упомянутыми лицами. Практика деятельности органов военной юстиции свидетельствует о заинтересованности в таком противодействии и других аффилированных лиц: родственников правонарушителя, его защитников, близких друзей, сослуживцев, работников правоохранительных органов, представителей органов власти и управления, политических и общественных деятелей, бизнесменов и даже криминалитета, а иногда и потерпевших, свидетелей, понятых, экспертов, специалистов и других лиц. Такая заинтересованность названных субъектов обусловлена родственными связями, исполнением профессиональных обязанностей, круговой порукой, укреплением репутации, продвижением карьеры, угрозами, подкупом, уничтожением имущества или иным воздействием.

Все это дает свои отрицательные результаты. Изучение и анализ расследования уголовных дел о преступлениях рассматриваемого вида свидетельствует о том, что оно не всегда проводится эффективно. Так, в 2017 г. из числа предварительно расследованных преступлений, предусмотренных ст. 264 УК РФ, в суд с обвинительным заключением направлено лишь 58% уголовных дел, больше трети дел прекращены производством по различным основаниям. Из числа расследованных 29 дел о преступлениях, предусмотренных ст. 350 УК РФ, в суд с обвинительным заключением было направлено 20 уголовных дел, а остальные прекращены по различным основаниям [4].

Наиболее сложными для органов предварительного расследования в плане преодоления противодействия являются те категории субъектов,

которые одновременно или последовательно используют административный ресурс, высокий социальный статус или юридические знания и навыки.

Как правило, к лицам, обладающим административным ресурсом, относятся, к примеру, командиры воинских частей, их заместители, другие воинские должностные лица, руководители правоохранительных органов различных ведомств и т.п., а к лицам, обладающим высоким социальным статусом, — государственные и муниципальные служащие, лица, занимающиеся политической или общественной деятельностью и иные лица.

Они самостоятельно либо с использованием других влиятельных, высокопоставленных лиц решают задачи по противодействию следствию за счет личных связей, взяток или иного воздействия на участников дорожно-транспортного происшествия или уголовного судопроизводства.

По-настоящему «тяжелой артиллерией» являются субъекты противодействия, обладающие юридическими знаниями и навыками юридической защиты по уголовным делам о преступлениях рассматриваемой категории. По мнению автора и других практических работников органов военной юстиции, связанных с расследованием, надзором и рассмотрением дорожно-транспортных преступлений, наиболее «эффективно» противодействие в той или иной форме оказывается лицами, обладающими специальными юридическими познаниями и навыками.

В центре этой деятельности в большинстве случаев находится защитник, задача которого при помощи аффилированных субъектов «собирать» и «накапливать» ошибки, недоработки, упущения следствия для последующего аккумулирования этого «набора» и подготовки развернутого ходатайства с требованием о прекращении уголовного дела либо исключении из обвинения «излишне» вмененных квалифицирующих признаков и т.д.

Помимо этого, защитник в ходе расследования может применять весь спектр форм и методов воздействия, в том числе с использованием предоставленных ему законом прав. В частности, для затруднения расследования уголовного дела ограничивается получение следователем тех или иных доказательств, используются психологические приемы влияния на участников дорожно-транспортного происшествия и органов расследования путем открытой демонстрации своих юридических знаний и навыков, подчеркивается ничтожность попыток привлечения его подзащитного к уголовной ответственности и т.д.

Нередко после подкупа, угроз, шантажа, физического насилия, уговоров и других форм воздействия со стороны военнослужащего-правонарушителя и иных субъектов свидетели, понятые, эксперты, специалисты, нередко даже потерпевшие по данному уголовному делу резко меняют свое поведение, прекращают позитивный контакт со следователем, под надуманными предлогами уклоняются от явки по его вызовам, не дают правдивых

показаний, избегают участия в следственных и иных процессуальных действиях иным способом.

Кроме того, в ходе собственной прокурорско-следственной практики автор многократно сталкивался с тем, что, по сути, легитимная мотивация поведения военнослужащего-правонарушителя приводила к скрытой форме подкупа потерпевших под видом возмещения материального и (или) морального вреда, после чего они неохотно шли или вообще прекращали всякий контакт с органами следствия, что неизбежно отражалось на позиции иных участников дорожно-транспортного происшествия и предварительного расследования.

«Только в неосторожных преступлениях, способ совершения которых не обусловливается преступным замыслом, которого у них быть не может, волевое неосторожное поведение преступника в момент самого деяния с умышленными действиями по его сокрытию связать в единую систему практически трудно», отмечал Н. П. Яблоков [3, с. 44].

Активное сокрытие следов преступления, воздействие на участников расследования может сочетаться с пассивным противодействием, в частности, отказ от дачи показаний подозреваемым (обвиняемым) может переплетаться с активным воздействием на иных участников расследования.

Основная цель противодействия расследованию рассматриваемых преступлений может быть различной: избежание или смягчение уголовной ответственности либо гражданско-правовой ответственности. Мотивом же является боязнь за свою карьеру или репутацию самого правонарушителя, а также вышестоящих командиров и начальников.

В первую очередь, субъекты противодействия стремятся изменить либо не допустить установления объективной стороны преступлений, предусмотренных ст. 264 или 350 УК РФ, в частности: нарушений правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств (нарушение правил вождения или эксплуатации машин); наступления тяжких последствий (к примеру, тяжкого вреда здоровью); наличия причинной связи между нарушениями и последствиями. Подобную цель преследуют большинство лиц, оказывающих противодействие по уголовным делам данной категории.

Еще одной целью такого противодействия является создание помех по установлению отягчающих вину обстоятельств, предусмотренных как ст. 63 УК РФ, так и другими обстоятельствами (к примеру, нахождение в состоянии опьянения либо усталости; вследствие изменения конструкции транспорта, влияющей на его эксплуатационные свойства; отсутствие категории на определенный тип транспорта; привлечение лица ранее к ответственности за подобные нарушения и др.). Такую цель преследует незначительное число субъектов противодействия.

В прокурорско-следственной практике встречаются случаи фальсификации обстоятельств, смягчающих наказание. К примеру, имеет

место показное примирение военнослужащего-правонарушителя с потерпевшим, якобы полное возмещение материального и морального вреда. При этом подозреваемым могут демонстрироваться документы, будто бы подтверждающие возмещение вреда и достигнутое примирение при его фактическом отсутствии.

На качество расследования дорожно-транспортного преступления существенное влияние оказывают время, место и обстановка его осуществления.

Если классический механизм противодействия умышленным преступлениям реализуется, как правило, на трех стадиях: в период преступного замысла, в ходе и после совершения преступления, то к дорожно-транспортным преступлениям, которые являются неосторожными, он применим лишь частично. Такое противодействие расследованию начинает оказываться после факта дорожно-транспортного происшествия.

В связи с этим на первое место выдвигается фактор времени. За короткий промежуток необходимо провести целый комплекс следственных и других процессуальных действий, в том числе значительное количество различных экспертиз (автотехнических, трасологических, судебно-медицинских, физико-химических, металловедческих и т.д.). Несвоевременное же проведение всего этого комплекса мероприятий может повлечь утрату доказательств и значительно повлиять на объективность расследования.

Если же целью противодействия следствию ставятся прекращение или приостановление производства по уголовному делу, а также отказ в возбуждении уголовного дела, то основное воздействие направляется на следователя либо руководителей военных следственных органов различных уровней.

Для реализации данной цели следователю недостаточно вынести «нужное» процессуальное решение, перед этим необходимо совершить действия, направленные на фальсификацию либо сокрытие доказательств, в том числе оказать соответствующее воздействие на участников дорожно-транспортного происшествия. В противном случае материалы уголовного дела не будут соответствовать вынесенному процессуальному решению, а это может явиться причиной его отмены руководителем военного следственного органа либо военным прокурором после проверки законности и обоснованности принятого процессуального решения. Кроме того, возможны жалобы со стороны «неподготовленных» к такому решению участников происшествия.

Следователь должен уметь прогнозировать возможное противодействие со стороны как участников дорожно-транспортного происшествия, так и других субъектов противодействия, и быть готовым предпринять меры к его преодолению. «Ожидаемое противодействие должно побуждать следователя к предварительной выработке в себе осторожности, предельной внимательности к действиям, поведению определенного участника. Никакие действия последнего не должны застать врасплох следователя, хорошо

подготовившегося к любой возможной конфликтной ситуации» [1, с. 137].

Качественное изобличение субъектов противодействия расследованию возможно только при помощи применения психолого-тактических приемов в ходе проведения следственных и иных процессуальных действий.

Во-первых, необходимо формировать у подследственного, с одной стороны, истинных, а с другой — ошибочных и неполных представлений об объеме имеющихся доказательств. В первом случае это необходимо для того, чтобы избежать искажения обстоятельств произошедшего, закрепить в сознании подозреваемого основные доказательства (к примеру, показания потерпевшего, выводы экспертиз и т.д.), а во втором — скрыть в начале следствия некоторые доказательства, которыми располагает следователь. Это дает возможность последнему заранее спрогнозировать поведение подследственного и в дальнейшем предпринять необходимые шаги.

Во-вторых, подследственный должен находиться в напряженном, зависимом от следователя положении, но с возможностью небольших уступок (к примеру, обещание ограничить предоставление информации по месту военной службы правонарушителя в обмен на его правдивые показания).

В третьих, сокрытие истинных намерений при производстве отдельных следственных действий (проведение следователем проверки показаний на месте подозреваемого военнослужащего при цели фактически установить навыки вождения боевой, специальной или транспортной машины; в ходе допроса задавать большое количество вопросов, направленных на отвлечение внимания подозреваемого от выяснения ключевых деталей; осмотр и изъятие большого количества документов, узлов и механизмов при фактической необходимости только самых важных из них и т.п.).

В-четвертых, следователь подчеркивает свою осведомленность о предпринимаемых попытках противодействовать расследованию и высказывает возможность фиксации указанного воздействия органами следствия, а в иных случаях наоборот, к примеру, при наличии информации о фальсификации доказательств он делает вид, что подследственный вне подозрений.

В-пятых, активное использование противоречий между участниками дорожно-транспортного преступления (к примеру, обострение конфликта между интересами водителя и старшего машины).

В-шестых, очень важно разделить единство лиц, противодействующих расследованию. При этом участники круговой поруки начинают преследовать разные цели, что приводит к ослаблению их единства.

Кроме того, эффективным средством является побуждение противника к действиям в неблагоприятных для него условиях (установление жесткого контроля за передачей информации заинтересованным лицам о согласованности действий, в том числе путем прослушивания установленным порядком телефонных переговоров).

Таким образом, в современных условиях помимо главной задачи

следственных органов — профессионального расследования дорожно-транспортных преступлений, не менее важными являются грамотные ответные или упреждающие действия следователя, направленные на противодействие выявлению, раскрытию и расследованию преступлений военнослужащих, связанных с безопасностью дорожного движения и эксплуатации транспорта.

Литература

1. Дулов, А. В. Основы психологического анализа на предварительном следствии. — М., 1973.
2. Лавров, В. П. Противодействие расследованию преступлений и меры по его преодолению. — М., 2011.
3. Яблоков, Н. П. Структура способа совершения преступления как элемента криминалистической характеристики. — М., 1984.
4. Данные ГИАЦ МВД России: «Единый отчет о преступности» за 2017 г.

References

1. Dulov, A. V. Osnovy psikhologicheskogo analiza na predvaritel'nom sledstvii [Fundamentals of psychological analysis during the preliminary investigation]. — M., 1973.
2. Lavrov, V. P. Protivodeystviye rassledovaniyu prestupleniy i mery po yego preodoleniyu [Counteraction to the investigation of crimes and measures to overcome it]. — M., 2011.
3. Yablokov, N. P. Struktura sposoba sovershеniya prestupleniya kak elementa kriminalisticheskoy kharakteristiki [The structure of the method of committing a crime as an element of forensic characterization]. — M., 1984.
4. Dannyye GIATS MVD Rossii: «Yedinyy otchet o prestupnosti» za 2017 g [Data from the MIAC of the Ministry of the Interior of Russia: “Unified Crime Report” for 2017], 2018.

УДК 343.98

© Бобовкин Михаил Викторович
— доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры исследования документов
учебно-научного комплекса судебной экспертизы,
Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя

© Ручкин Виталий Анатольевич
— доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры основ экспертно-криминалистической
деятельности учебно-научного комплекса
экспертно-криминалистической деятельности,
Волгоградская академия МВД России,
заслуженный деятель науки Российской Федерации

Судебно-почерковедческая диагностика в расследовании преступлений на транспорте

Аннотация. На современном этапе правоохранительные органы все чаще используют потенциал судебно-почерковедческой диагностики при расследовании преступлений на транспорте. Эта тенденция наблюдается в экономической и имущественной сфере, а также при борьбе с коррупцией, нецелевым использованием бюджетных средств, злоупотреблением должностными полномочиями, халатностью. Кроме того, решение задач судебно-почерковедческой диагностической экспертизы широко используется в процессуальной и непроцессуальной форме с целью розыска лиц — субъектов преступлений на транспорте. При этом составляются розыскные таблицы, содержащие данные о личности исполнителя рукописи (пол, возраст, профессия, образование, психофизиологическое состояние и др.), имеющие ориентирующее значение. Основная цель их использования — постепенное сужение круга подозреваемых с целью последующей идентификации личности по признакам почерка. В статье освещаются актуальные вопросы использования потенциала судебно-почерковедческой диагностики в расследовании преступлений на транспорте. Авторы определяют современное состояние и тенденции дальнейшего развития судебно-почерковедческой диагностики, систему криминалистических свойств почерка, имеющих большое значение для решения диагностических

задач судебно-почерковедческой экспертизы в процессуальной и непроцессуальной форме.

Ключевые слова: судебно-почерковедческая диагностика; задачи судебно-почерковедческой диагностической экспертизы при расследовании преступлений на транспорте.

© Mikhail V. Bobovkin
— Doctor of Law, professor, professor of the department of document handwriting analysis of the educational and scientific complex of forensic examination, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V. Ya. Kikotya

© Vitaliy An. Ruchkin
— Doctor of Law, professor, professor of the department of the forensic activities of the educational and scientific complex of forensic examination, Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Forensic handwriting analysis in solving the crimes in transport

Abstract. Nowadays the law enforcement agencies increasingly apply the potential of forensic handwriting analysis to solve the crimes on transport. This tendency can be seen in the economic and property sphere, as well as in the fight against corruption, inappropriate use of budget funds, power abuse and negligence. In addition, the solution of the tasks of forensic handwriting analysis is widely used in procedural and non-procedural forms to search for persons who are subjects of crime in transport. At the same time, these are compiled search tables which contain data on the identities of the manuscript (gender, age, profession, education, psycho-physiological state, etc.), having orienting significance. The main purpose of their use is a gradual narrowing of the number of suspects to identify the person based on the handwriting features. The article highlights the most important problems to use potential of forensic handwriting analysis in the investigation of transport crimes. The authors determine the current state and the trends of further development of forensic handwriting analysis. They present the system of forensic handwriting properties, which is of great importance to solve diagnostic problems of forensic handwriting analysis in procedural and non-procedural form.

Keywords: forensic handwriting analysis; the tasks of forensic handwriting analysis in the investigation of transport crimes.

Судебно-почерковедческая диагностика является разделом судебного почерковедения в виде системы знаний, образующих научную основу

решения диагностических задач судебно-почерковедческой экспертизы. В нем представлены закономерности механизма письма и криминалистических свойств почерка, имеющих большое диагностическое значение, а также закономерности процесса диагностического исследования почерка [3].

Знания о функционировании механизма письма составляют основу для всестороннего изучения закономерностей криминалистических свойств почерка. К ним относятся:

1) типологическое своеобразие (типология) почерка — зависимость реализации письменно-двигательного навыка от социально-демографических и психологических свойств исполнителя рукописи;

2) избирательная изменчивость (адаптационная реактивность) почерка — зависимость реализации письменно-двигательного навыка от воздействия внешних и внутренних сбивающих факторов;

3) временная изменчивость почерка — зависимость реализации письменно-двигательного навыка от влияния факторов времени;

4) индивидуальность, динамическая устойчивость, вариационность, разброс признаков в качестве иных криминалистических свойств почерка, имеющих диагностическое значение.

Указанные свойства почерка выражаются в рукописях (текстах, кратких записях, подписях), составляющих традиционную (бумажную) форму делопроизводства на транспорте в виде отдельных категорий информативных признаков, которые используются в процессе решения диагностических задач судебно-почерковедческой экспертизы.

Исходя из степени общности, задачи судебно-почерковедческой диагностической экспертизы при расследовании преступлений на транспорте делятся на следующие категории: общие, классификационные, собственные, ситуационные, временные [1].

Общие диагностические задачи имеют универсальный характер и связаны с установлением наиболее общих условий письма при выполнении рукописи в качестве самостоятельной или промежуточной цели диагностического процесса. Эти задачи включают:

1) установление факта выполнения рукописи в обычных (нормальных) или необычных условиях письма;

2) определение характера необычности выполнения рукописи, т.е. воздействия на процесс письма временных или постоянно действующих сбивающих факторов;

3) отнесение временного сбивающего фактора (при установлении факта его воздействия) к группе естественных, не связанных с намеренным изменением почерка, или к группе искусственных, обусловленных умышленным искажением исполнителем рукописи своего почерка;

4) определение принадлежности естественного сбивающего фактора к подгруппе внутренних — функциональных либо к подгруппе внешних — обстановочных.

Классификационные диагностические (атрибутивные) задачи направлены на установление типологической (групповой) принадлежности исполнителя рукописи к определенному классу по социально-демографическим, психологическим и иным характеристикам, таким как пол, возраст, характер, тип темперамента, сходство почерков разных лиц и др.

Собственные диагностические задачи связаны с определением:

1) необычного внутреннего состояния исполнителя рукописи: психофизиологического — аффект, стресс, возбуждение, торможение и т.д.; патологического — психического, соматического;

2) способа намеренного изменения исполнителем рукописи своего почерка: перемена привычно пишущей руки; подражание буквам печатной формы, почерку другого лица, школьным прописям; скорописная маскировка почерка; письмо с удерживанием пишущего прибора на непривычном расстоянии от острия пера и др.

Ситуационно-диагностические задачи связаны с установлением специфики внешней обстановки выполнения рукописи: непривычная поза исполнителя, необычный пишущий прибор, ограничение зрительного контроля, темнота, письмо в движущимся транспорте и др.

Временные диагностические задачи направлены на определение давности выполнения рукописи по признакам почерка. К ним относится установление абсолютной (хронометрической) и относительной (хронологической) давности почерковых объектов, одновременного или разновременного выполнения рукописей, выявление дописки и т.д. [2]

Потребности расследования преступлений на транспорте в использовании достижений судебно-почерковедческой диагностики определяют главные направления ее дальнейшего развития.

Методическое направление связано с повышением эффективности и разработкой новых методов решения задач судебно-почерковедческой диагностической экспертизы.

В развитии нуждается, прежде всего, сфера классификационных исследований, основанных на вероятностно-статистическом моделировании почерка. Для этого целесообразно расширить объект экспертизы (почерк—письмо) с учетом того, что письменно-интеллектуальные и письменно-речевые структуры рукописи подвержены меньшему изменению во времени, чем нормы прописи. Требуется также использовать наряду с количественными свойствами почерка качественные закономерности в виде проявлений типологии, вариационности и разброса информативных признаков.

Аналогичный подход может быть использован при разработке новых методов (методик) решения иных задач судебно-почерковедческой диагностической экспертизы на транспорте. Большей частью это связано с исследованием подписей и кратких записей — наиболее распространенных рукописей в современном документообороте.

Рукописные тексты в настоящее время незначительно представлены в судебно-экспертной практике. На транспорте этот вид почерковых объектов представляют рукописи малого и среднего объема в виде отдельных категорий транспортных документов — накладных, ведомостей, отгрузочных спецификаций, доверенностей, договоров, расписок и др. По отношению к этим объектам экспертизы наибольшую актуальность представляет решение диагностических задач, связанных с установлением:

1) необычного внутреннего (функционального) состояния исполнителя рукописи — психофизиологического и патологического;

2) способа намеренного (умышленного) изменения почерка исполнителя рукописи (автоподлог подписей и кратких удостоверительных записей с целью последующего отказа от них, подражание почерку другого лица, скорописная маскировка, перемена привычной пишущей руки и др.);

3) абсолютной и относительной давности текстов, кратких записей, подписей, различного состава, объема и условий выполнения.

Организационно-тактическое направление развития судебно-почерковедческой диагностики на транспорте связано с повышением эффективности:

1) тактики назначения и организации производства судебно-почерковедческой диагностической экспертизы;

2) взаимодействия между субъектами назначения и производства судебно-почерковедческой диагностической экспертизы;

3) оценки и использования результатов судебно-почерковедческой диагностической экспертизы.

Полагаем, что изложенные данные о современном состоянии и тенденциях дальнейшего развития судебно-почерковедческой диагностики на транспорте способствует развитию криминалистики и науки о судебной экспертизе. Они соответствуют потребностям судебно-экспертной практики и определяют приоритетные задачи научно-исследовательской работы.

Литература

1. Бобовкин, М. В. О развитии судебно-почерковедческой диагностики / М. В. Бобовкин, В. А. Ручкин // Эксперт-криминалист. — 2018. — № 3. — С. 25—28.
2. Криминалистика. Исследование документов : учеб. пособие для вузов / под ред. М. В. Бобовкина, П. Л. Гришина, А. А. Проткина. — М. : Издательство Юрайт, 2017.
3. Судебно-почерковедческая диагностика : учеб. пособие для студентов вузов. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006.

References

1. Bobovkin, M. V. O razvitii sudebno-pocherkovedcheskoy diagnostiki [On the development of forensic handwriting analysis]/ M. V. Bobovkin, V. A. Ruchkin // Ekspert-kriminalist. — 2018. — № 3. — S. 25—28.
2. Kriminalistika. Issledovaniye dokumentov : ucheb. posobiye dlya vuzov [Forensic science. Study of documents: stud. manual for universities]/ pod red. M. V. Bobovkina, P. L. Grishina, A. A. Protkina. — M. : Izdatel'stvo Yurayt, 2017.
3. Sudebno-pocherkovedcheskaya diagnostika : ucheb. posobiye dlya studentov vuzov [Forensic handwriting analysis: stud. manual for university students]. — M. : YUNITI-DANA, Zakon i pravo, 2006.

УДК 628.5:656.2(075.8)

© Лещов Геннадий Юрьевич
— кандидат экономических наук,
эксперт общественного совета Ространснадзора

Концепция расследования происшествий на железнодорожном транспорте

Аннотация. Вопрос создания эффективной, государственной системы управления безопасностью на транспорте имеет глубокие корни и широкий спектр институтов общества, вовлеченных в решение данной проблемы. В основе системы должны быть заложены нормативно правовые инструменты, позволяющие всесторонне и полно, в кратчайшие сроки проводить расследование аварий и катастроф, выявлять причинно-следственные связи действий либо бездействия должностных лиц. В процессе исследования, результаты которого представлены в настоящей публикации, автор исходит из той посылки, что детерминантами правового и организационного обеспечения транспортной безопасности выступают, во-первых, особое значение транспорта для экономики страны, национальной безопасности и суверенитета государства, во-вторых, уязвимость транспортной системы, подверженность ее многочисленным и разнообразным угрозам.

В статье представлены результаты, системно-правового и практического анализа законодательства о безопасности на транспорте. В ходе проведенного анализа определены противоречия и пробелы норм законодательства, регулирующего порядок расследования транспортных происшествий на всех видах транспорта, имеющие существенное теоретическое и практическое значение для обеспечения безопасности на транспорте. Сформулированы и обоснованы выводы о необходимости совершенствования нормативной правовой основы расследования транспортных происшествий, которое должно быть основано на выработке единых методологических подходов к разработке понятийного аппарата в интересах гармонизации и приведения правовых инструментов в соответствие современным потребностям обеспечения безопасности на транспорте. Предложена новая модель проведения первичного осмотра места происшествия и оценки ущерба, возникшего при совершении транспортного происшествия на железнодорожном транспорте.

Ключевые слова: профилактика транспортных происшествий; безопасность движения на транспорте; оценка ущерба; транспортное законодательство.

© Gennadiy Yu. Leshchov
— Candidate of Economic Sciences, the Public Council expert of Rostransnadzor (The Federal Authority for Transport Oversight)

The railway accident investigation concept

Abstract. The problem to establish an effective, public transport security management system has deep roots and a wide range of social institutions involved in solving this issue. The system should be based on legal and regulatory instruments that allow comprehensively and completely investigate accidents and disasters, identify cause-effect relationships of actions or inaction of officials. In the process of study, the results of which are presented in this paper, the author thinks that the special importance of transport for the country's economy, national security and state sovereignty, and the vulnerability of transport system, susceptibility to its numerous and diverse threats determine and substantiate legal and organizational enforcement of transport security. The article presents the results of the system-legal and practical analysis of transport security legislation. The analysis allowed identifying contradictions and gaps in the norms of legislation that regulates the investigating procedure for traffic accidents in all transport modes being important for enforcement of transport security. There have been formulated and substantiated the conclusions about the necessity to improve the regulatory and legal framework for the investigation of traffic accidents, which should be based on the development of common methodological approaches to the development of a conceptual apparatus to harmonize and bring legal instruments in accordance with modern transport security needs. There has been proposed a new model for the initial scene investigation and the assessment of the damage caused by a traffic accident on the railway transport.

Keywords: prevention of traffic accidents; traffic safety; assessment of damage; transport legislation.

Очевидно, что решение проблем обеспечения безопасности на транспорте невозможно без четкого и однозначного определения направлений, форм и методов деятельности в указанной сфере, что, в свою очередь, представляется задачей заведомо бесперспективной без уяснения понятия, сущности и содержания данной правовой категории, определения ее места в системе национальной безопасности.

Правовой основой деятельности системы управления безопасностью на транспорте являются положения Федерального закона от 23 июня 2016 г. №

182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Закон дает следующие определения понятий:

1) правонарушение — преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность;

2) профилактика правонарушений — совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения;

3) система профилактики правонарушений — совокупность субъектов профилактики правонарушений, лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и принимаемых ими мер профилактики правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений;

Субъектами профилактики правонарушений являются:

1) федеральные органы исполнительной власти;

2) органы прокуратуры РФ;

3) следственные органы Следственного комитета РФ;

4) органы государственной власти субъектов РФ;

5) органы местного самоуправления.

Субъекты профилактики правонарушений осуществляют свою деятельность в пределах компетенции, установленной федеральными законами.

Профилактика правонарушений осуществляется по следующим основным направлениям:

1) защита личности, общества и государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение правонарушений;

3) развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений;

4) охрана общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;

5) обеспечение общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности и др.

Федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции:

1) вырабатывают государственную политику в сфере профилактики правонарушений и обеспечивают ее реализацию;

2) осуществляют нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений;

3) создают ведомственные координационные органы в сфере

профилактики правонарушений, осуществляют координацию деятельности по профилактике правонарушений в подведомственных органах и организациях;

4) обеспечивают взаимодействие субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений;

5) формируют и представляют в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти официальную статистическую информацию о профилактике правонарушений и др.

Нами проведен анализ норм действующего законодательства, регулирующего алгоритм расследования транспортных происшествий, в ходе которого выявлены факты несоответствия норм ведомственных подзаконных актов с нормами федерального законодательства.

В отношении морского транспорта такие понятия, как авария, инцидент, раскрывает приказ Минтранса России от 8 октября 2013 г. № 308. Во внутреннем водном транспорте определение указанным понятиям дает приказ Минтранса России от 29 декабря 2003 г. № 221. В законодательстве, регулирующем сферу авиации, такие понятия, как катастрофа, авария, инцидент, регламентируются постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 609. В железнодорожном транспорте понятия «крушение», «авария», «происшествие», «событие, связанное с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта», — приказ Минтранса России от 18 декабря 2014 г. № 344. Указанные документы не позволяют в полной мере унифицировать методики их расследований и разработать единый алгоритм действий всех причастных служб.

Предлагаемый нами понятийный аппарат и режимы осуществления комплекса мероприятий при возникновении транспортных происшествий позволят в дальнейшем привести квалификацию и разработать алгоритм расследования в соответствии с нормами федерального законодательства.

Итак, катастрофа — транспортное происшествие, повлекшее за собой человеческие жертвы или нанесшее непоправимый вред экологической системе места происшествия. Подпадает под признаки ч. 2 и 3 ст. 263 УК РФ, расследуется в соответствии с нормами УПК РФ и соответствующего приказа Минтранса России.

Крушение — транспортное происшествие, повлекшее за собой причинение тяжкого вреда здоровью пострадавших, приведшее транспортное средство, судно, подвижной состав, объекты инфраструктуры к состоянию полной утраты функциональных свойств. Подпадает под признаки ч. 1 ст. 263 УК РФ, расследуется в соответствии с нормами УПК РФ и соответствующего приказа Минтранса России.

Авария — транспортное происшествие, повлекшее за собой причинение крупного ущерба участникам перевозочного процесса. Может подпадать под признаки ч. 1 ст. 263 УК РФ, расследуется в соответствии с нормами УПК РФ, также может подпадать по признаки состава административного правонарушения.

Инцидент — транспортное происшествие, произошедшее в результате ошибки в эксплуатации и управлении транспортными средствами и механизмами. Является предметом спора хозяйствующих субъектов, расследуется в соответствии с нормативными документами владельца инфраструктуры.

В зависимости от тяжести произошедшего транспортного происшествия должен быть разработан порядок получения информации, формирования следственно-оперативных групп, ведомственных комиссий, их состав и сроки прибытия на место происшествия.

Учитывая обширную сеть транспортной системы и высокую равноудаленность сетей от центров нахождения органов следствия и администраций управления комплексом, необходимо введения в процессуальное законодательство понятия «первичный осмотр места транспортного происшествия специально уполномоченным должностным лицом».

Если рассматривать применение данной нормы для железнодорожного транспорта, то было бы полезным исключить имеющиеся противоречия приказа Минтранса России от 18 декабря 2014 г. № 344 и уголовно процессуального законодательства

Приказом Минтранса России от 18 декабря 2014 г. № 344 определены события (аварии и крушения), подпадающие под уголовно наказуемые деяния. Из диспозиции указанных в положении транспортных происшествий видно, что в данных событиях имеются признаки состава преступления, предусмотренного ст. 263 УК РФ, и такие преступления должны расследоваться в соответствии с нормами уголовно процессуального законодательства.

Фактически при поступлении информации о крушении или аварии владельцами инфраструктуры железнодорожного транспорта должны быть организованы первоочередные мероприятия:

1) оказание помощи пострадавшим;

2) информирование Следственного комитета РФ, Ространснадзора, органов прокуратуры, органов внутренних дел, территориальные органы МЧС России;

3) локализация пожара или попадания в окружающую среду вредоносных веществ;

4) обеспечение охраны места происшествия для его осмотра с участием специалистов;

5) подготовка материалов и документов, необходимых для оформления технического заключения.

Все дальнейшие действия должны происходить после прибытия следственно-оперативной группы и проведения осмотра места происшествия. Однако фактически первыми на место происшествия прибывают сотрудники владельца инфраструктуры железнодорожного транспорта, руководствуясь благими намерениями скорейшего

восстановления движения и ведомственными нормативными актами, в частности распоряжением ОАО «РЖД» от 21 августа 2017 г. № 1697р «Об утверждении положения об организации расследования учета транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта на инфраструктуре ОАО “РЖД”», при этом нарушая реальную картину произошедшего, не осуществляя квалифицированного осмотра и не закрепляя полученные доказательства процессуально.

В настоящее время алгоритм действий должностных лиц ОАО «РЖД» при осмотре места происшествия никак не сопряжен с нормами уголовно процессуального законодательства.

На основании имеющегося анализа транспортных происшествий необходимо разработать современную тактику первичного осмотра места транспортного происшествия уполномоченным должностным лицом владельца инфраструктуры.

Решение данного вопроса лежит в плоскости современных технологий, должностное лицо владельца инфраструктуры, специально уполномоченное приказом, прибывшее первым на место происшествия, предпринимает все необходимые меры для сбора доказательств по транспортному происшествию, основой которого является первичный осмотр места происшествия. Как правило, первым на место происшествия прибывает начальник ремонтно-восстановительного поезда, который реально видит картину и может провести фото- и видеофиксацию подвижного состава и полотна до проведения работ по восстановлению движения. Полученные материалы должны быть направлены в ситуационный центр владельца инфраструктуры. После проведения фото-, видеофиксации места происшествия возможна оперативная локализация последствий транспортного происшествия и восстановление движения, что соответствует нормативным документам участвующих сторон.

В целях реализации данной процедуры необходимо внесение в УПК РФ поправки, позволяющей проведение первичного осмотра места транспортного происшествия специально уполномоченным лицом, в данном случае сотрудником владельца инфраструктуры, который на законных основаниях может провести фото- и видеофиксацию места происшествия по методике, которую необходимо разработать силами причастных сторон. Полученные фото- и видеоматериалы будут процессуально закреплены следователем и направлены для проведения экспертизы.

Создание 3D-модели места происшествия в лабораторных условиях на основании виде- и фотоматериалов может в короткие сроки направить ход расследования по единственно верному пути без привлечения значительных человеческих и материальных ресурсов. Передача информации возможна через ситуационный центр ОАО «РЖД» и дежурную часть Ространснадзора.

Полученные в ходе расследования транспортного происшествия сведения о причинах и условиях совершения действий либо бездействия

должностных лиц, повлекших наступление общественно опасных последствий, позволят выработать комплекс мер, способствующих исключению возможности совершения данной категории правонарушений на транспорте.

Оценка экономического ущерба от транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации транспорта, необходима для принятия управленческих решений в сфере организации работы отрасли в целом и определения необходимых параметров обеспечения безопасности. Знание размеров ущерба дает возможность объективно оценивать масштабы и значимость проблемы транспортной аварийности, определять объемы финансовых, материальных ресурсов, которые необходимо и целесообразно направлять на ее решение, оценивать эффективность различных мероприятий и целевых программ, направленных на сокращение аварийности.

Оценка экономического ущерба от транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности эксплуатации транспорта, способствует упреждению угроз жизни и здоровью людей, способствует осознанию ими значения мероприятий и формированию общественной поддержки для их внедрения.

Существующие методики расчета экономического ущерба от транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности эксплуатации транспорта основаны либо на устаревших принципах плановой экономики, либо сформированы хозяйствующими субъектами и учитывают только их собственные прямые потери. Поэтому заложенные методологические подходы и методики расчета требуют корректировки, соответствующей современным экономическим отношениям.

Методические рекомендации по оценке экономического ущерба от транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности эксплуатации транспорта, должны быть обязательны для применения всеми субъектами правоотношений в транспортной сфере.

Методика оценки ущерба при транспортных происшествиях должна быть разработана с помощью подходов и методов, используемых в различных отраслях экономики. Вместе с тем необходимы постоянное совершенствование и уточнение отраслевых методик оценки ущерба, разработка более обоснованных методов оценки ущербов с учетом новых условий хозяйствования, дополнительной информации о воздействии поражающих факторов, изменений в нормативно-правовой базе.

Следует иметь в виду, что используемые в практике, новые подходы и методы позволяют получить оценку ущерба, являющуюся лишь некоторым более или менее обоснованным приближением к действительному значению величины ущерба.

Оценка ущерба должна соответствовать действующим в Российской Федерации экономическим отношениям и нормативным правовым актам.

При разработке методики должны быть использованы законодательные, нормативные и правовые акты РФ, в том числе федеральные стандарты оценки; действующие нормативные и инструктивные положения; фондовые материалы организаций и учреждений, в том числе корпораций; информационно-аналитические материалы саморегулируемых организаций оценщиков, литературные источники.

Использование методики обеспечивает достоверность, точность, воспроизводимость, доказательность и объективность результатов оценки материального ущерба.

В целом всю совокупность подходов и реализующих их методов оценки материального (реального) ущерба разделяют следующим образом:

- в рамках затратного подхода ущерб оценивается как сумма затрат на восстановление объекта ущерба для его приведения в его первоначальное состояние до происшествия (негативного события, аварии и т.д.), если восстановление возможно и экономически нецелесообразно;
- в рамках сравнительного подхода ущерб оценивается как потеря стоимости объекта в результате происшествия (негативного события, аварии и т.д.), если восстановление невозможно и экономически не целесообразно.

Для оценки упущенной выгоды используют доходный подход, который включает совокупность методов, основанных на определении ожидаемых денежных потоков.

Для определения показателей, участвующих в расчете ущерба, может быть использован метод экспертных оценок, основанный на требованиях соответствующих нормативных правовых документов, непосредственной инспекции объекта экспертом и сборе и обобщении рыночной информации по стоимости аналогичных объектов экономики.

Оценка материального ущерба, упущенной выгоды по объектам проводится на определенную дату и выражается в рублях Российской Федерации.

Если возникновение последствий имело место от нескольких событий или по вине нескольких лиц, размер ущерба (убытков) рассчитывается применительно к каждому отдельному событию или виновному лицу. Если невозможно определить размер ущерба применительно к каждому источнику события или виновному лицу, то общая сумма ущерба (убытков) распределяется между ними в равных долях.

Оценка материального ущерба, проведенная компетентным экспертом, является основой:

- для регистрации и учета событий, причинивших экономический ущерб, по единым экономическим показателям;
- прогнозируемой оценки рисков на объектах транспортной инфраструктуры;
- выработки мер государственной политики;
- принятия обоснованных решений по обеспечению безопасности на

объектах транспорта, защите населения и территорий от чрезвычайных происшествий, неправомерных действий;

- анализа и оценки эффективности мероприятий, направленных на снижение размера материального ущерба.

В случаях, когда рекомендации методики носят качественный характер или допускают принятие решений в определенном диапазоне, окончательное решение принимается экспертом по оценке ущерба.

В соответствии с предлагаемой квалификацией транспортных происшествий целесообразно ввести следующие режимы определения ущерба.

1. В случае совершения транспортного происшествия, квалифицируемого как инцидент, расчет ущерба осуществляется на основании методики, принятой в деятельности хозяйствующего субъекта, владельца инфраструктуры. В целях единого подхода к определению ущерба при транспортных происшествиях в случаях судебных споров участников перевозочных процессов рекомендуется проведение оценки ущерба на экспертном уровне.

2. В случае совершения транспортного происшествия, квалифицируемого как катастрофа, крушение, авария, подпадающего под признаки состава преступления или административного правонарушения, оценка ущерба проводится на экспертном уровне в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Для реализации данного решения необходимо провести следующий комплекс мероприятий:

1) разработать процедуру получения экспертами аккредитации в Ространснадзоре в соответствии с постановлением Правительства от 10 июля 2014 г. № 636;

2) разработать федеральный стандарт оценки ущерба при возникновении транспортных происшествий;

3) создать в саморегулируемой организации оценщиков отдельное направление по осуществлению деятельности на объектах транспорта;

4) подготовить программы обучения оценщиков, осуществляющих деятельность на объектах транспорта.

Данные методические рекомендации должны способствовать формированию организационного механизма реализации и регулирования мероприятий по предотвращению ущерба от транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности эксплуатации транспорта.

Разработка методических рекомендаций по оценке экономического ущерба от транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности эксплуатации транспорта, должна быть реализована в два этапа.

На первом этапе формируются базовые принципы и концептуальные подходы к оценке экономического ущерба от транспортных происшествий и

иных событий, связанных с нарушением правил безопасности эксплуатации транспорта, которые могут быть реализованы на всех видах транспорта.

На концептуальном уровне должны быть определены методологические основы оценки:

— размера потерь при транспортном происшествии в разрезе субъектов (государство, транспортные компании, перевозчики, экспедиторы, потребители транспортных услуг, страховые компании и др.);

— ущерба от причинения вреда здоровью и жизни людей, вовлеченных в транспортные происшествия и иные события;

— затрат на восстановление поврежденных объектов в результате транспортного происшествия (здания, сооружения, передаточные устройства, транспортные средства, прочее имущество);

— ущерба, связанного с повреждением и потерей груза, задержками грузов в пути следования.

На втором этапе формируются конкретные методические рекомендации по оценке экономического ущерба от транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности эксплуатации транспорта. При этом структура возможной величины ущерба от транспортного происшествия должна включать следующие элементы:

1) ущерб от причинения вреда здоровью и жизни людей, вовлеченных в транспортные происшествия и иные события;

2) материальный ущерб от повреждения транспортной инфраструктуры;

3) материальный ущерб от повреждения транспортных средств;

4) ущерб от нарушения ритмичности работы компании-перевозчика;

5) материальный ущерб от порчи или утраты грузов;

6) затраты на восстановление элементов транспортной инфраструктуры и подвижного состава;

7) ущерб от нарушения сроков доставки грузов;

8) экологический ущерб;

9) социальный ущерб;

10) прочие составляющие ущерба.

Разработанная в рамках НИОКР методика оценки экономического ущерба от транспортных происшествий должна быть утверждена приказом Минтранса России и едина к применению для всех субъектов правоотношений, осуществляющих расчет данных для оценки ущерба, понесенного в результате транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности эксплуатации транспорта.

УДК 347.963:656

© Опёнышев Олег Сергеевич
— кандидат юридических наук, заместитель
Московского межрегионального транспортного прокурора,
государственный советник юстиции 3-го класса

Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей на транспорте

Аннотация. В статье на основе применения методик системно-правового и формально-догматического анализа законодательства о прокурорском надзоре и транспортного законодательства представлены результаты исследования принципиальных подходов к организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей на транспорте. В ходе проведенного анализа вскрыты некоторые противоречия и пробелы законодательства, имеющие существенное теоретическое и практическое значение для обеспечения законности на транспорте. Анализируются основные нарушения, выявляемые в ходе прокурорских проверок в указанной сфере. Особое внимание уделяется анализу деятельности контролирующих органов как средства обеспечения законности и дисциплины участников транспортных правоотношений. Сформулированы и обоснованы отдельные выводы о необходимости совершенствования нормативной правовой основы, а также организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей на транспорте, которое должно быть основано на выработке единых методологических подходов к разработке понятийно-категориального аппарата в интересах гармонизации и приведения правовых терминов в соответствие с потребностями повышения эффективности и законности транспортной деятельности, устранения коллизий и пробелов правового регулирования.

Ключевые слова: прокуратура; транспортная прокуратура; транспортный комплекс; предприниматели; законодательство о защите прав предпринимателей.

© Oleg S. Openyshev
— Candidate of Law, deputy of the Moscow Interregional Transport prosecutor, state 3-rd class counselor of justice

On the organization of prosecutor's supervision over implementation of the legislation on protection of entrepreneurs' rights in transport

Abstract. Based on the systematic legal and formally dogmatic analysis of the legislation on prosecutorial supervision and transport legislation, the article presents the study results of fundamental approaches to the organization of prosecutorial supervision over the implementation of legislation on protection of entrepreneurs' rights in transport. The conducted analysis has revealed some contradictions and gaps in the legislation that are of significant theoretical and practical importance for enforcement of law in transport. There have been analyzed main violations detected during prosecutor's checks in this area. Special attention has been paid to the analysis of the activities of regulatory bodies as a means to provide legality and discipline of participants in transport relations. There have been formulated and substantiated some conclusions on the need to improve the regulatory framework, as well as the organization of prosecutor's supervision over implementation of the legislation on protection of entrepreneurs' rights in transport, which should be based on the development of uniform methodological approaches to the development of conceptual and categorical apparatus to harmonize legal terms with the necessity to improve the efficiency and legality of transport activities, to eliminate conflicts and gaps in legal regulation.

Keywords: prosecutor's office; transport prosecutor's office; transport complex; entrepreneurs; legislation on the protection of entrepreneurs' rights.

Обоснованно отмечается, что целью воздействия средствами прокурорского надзора на комплекс транспортных правоотношений является их урегулирование в соответствии с нормами права и потребностями обеспечения транспортной безопасности [1, с. 241].

Анализ норм ст. 5—7, 9, 10, 21—28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказа Генерального прокурора РФ от 22 мая 1996 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» позволяет сделать вывод, что для достижения общей цели деятельности отрасль прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, разрешает целый комплекс взаимосвязанных, хотя и имеющих самостоятельное значение и институциональный характер, задач, а именно:

— защиты прав и свобод человека и гражданина;

— защиты государственных и общественных интересов;

— обеспечения эффективной и законной деятельности органов контроля;

— обеспечения законности правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами;

— своевременного выявления, предупреждения и пресечения нарушений закона, принятия мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещения причиненного вреда и восстановления нарушенного права.

Исследование сущности и содержания контроля и надзора, их проявлений в такой приоритетной области государственного управления, как управление транспортной отраслью, является крайне востребованным. Обобщение различных научных подходов позволяет утверждать, что реализация контрольно-надзорной функции управления 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 [2, с. 7, 8].

Отличительной чертой прокуратуры как подсистемы (элемента) формирующейся системы государственного контроля (надзора) является то, что, в отличие от органов контроля, прокуратура распространяет свою деятельность на объекты, не подчиненные ей в административном отношении. Поддерживая деловые контакты с органами административного контроля, прокуратура ни в коей мере не вправе уклоняться от своих обязанностей по надзору за исполнением ими законов о транспортной безопасности. В этом смысле прокурорский надзор — контроль за контролем, осуществляемый данными органами. Как форма высшего государственного контроля он является надведомственным и всеобщим, который как бы имеет приоритет перед всеми другими контрольными, в том числе надзорными органами [3, с. 148].

Соответственно, очевидна значимость такого направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей на транспорте.

Во исполнение приказа Генерального прокурора РФ от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» Московской межрегиональной транспортной прокуратурой организована работа в указанной сфере.

Проведенный анализ состояния законности и проделанной работы при осуществлении возложенных на органы прокуратуры полномочий при организации и осуществлении государственного контроля (надзора),

муниципального контроля показал, что всего в 2018 г. межрегиональной транспортной прокуратурой выявлено свыше 500 нарушений прав хозяйствующих субъектов, с целью устранения которых внесено более 90 представлений. По результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено 60 лиц, еще 7 по требованию прокурора — к административной. На незаконные правовые акты принесено около 80 протестов, которые удовлетворены.

Подавляющее число нарушений выявлено по результатам проверок контролирующих органов, большинство из которых связано с ненадлежащим оформлением распоряжений о проведении плановых/внеплановых проверок в отношении юридических лиц и актов об их результатах. Например, нарушения при оформлении распоряжений и актов проверок вскрыты транспортными прокурорами на правах районных в деятельности ГУ МЧС России по Москве, Воронежской, Московской, Калужской, Липецкой, Тверской областям, Государственных инспекций труда в Белгородской, Воронежской и Смоленской областях, Управления Роспотребнадзора по г. Москве, Управления государственного автодорожного надзора по Белгородской области, территориальных органах Росздравнадзора по Липецкой и Тамбовской областям, отделов ГИБДД МВД России по Тверской и Тамбовской областям, Управлений Росгвардии по Белгородской, Воронежской и Тульской областям.

Отдельными государственными органами незаконно проводились проверки, не соблюдались требования по организации работы и разделению объектов надзора. Например, вопреки приказу Роструда, Государственной инспекцией труда по Московской области необоснованно проведены контрольные мероприятия в отношении структурных подразделений ОАО «РЖД», надзор за которыми не отнесен к его компетенции. Кроме того, в работе инспекции вскрыт факт незаконного проведения, без согласования с органами прокуратуры, внеплановой выездной проверки.

Случаи незаконной организации внеплановых выездных проверок вскрыты Московско-Рязанским и Северным транспортными прокурорами в Московском территориальном отделе Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту.

Имели место факты выхода должностными лицами контролирующих органов за пределы предметов проверок, необоснованного истребования документов, возложения на субъекты предпринимательства не предусмотренных законом обязанностей. Например, Калужским транспортным прокурором в ходе изучения материалов проверок, проведенных должностными лицами территориальных подразделений Росприроднадзора и Роспотребнадзора, вскрыты факты неправомерного истребования у проверяемых предприятий документов, которые должны быть получены в рамках межведомственного взаимодействия. Указанные нарушения закона послужили основанием для внесения представлений в адрес руководителей контролирующих органов, которые рассмотрены и

удовлетворены, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокурорские проверки показали, что в отдельных случаях контролирующими органами не организована должным образом работа по проведению мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований законодательства. Так, вопреки п. 2 ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, на протяжении всего 2017 г. Управлением не проведено ни одного обязательного ежеквартального мероприятия «публичные обсуждения результатов правоприменительной практики».

Остается неизжитой практика неполной и несвоевременной реализации полномочий по внесению контролирующими органами сведений о проверках в ФГИС «Единый реестр проверок» (далее — ЕРП).

Так, Государственной инспекцией труда г. Москвы из 62 проведенных внеплановых проверок за 2017 г. в ЕРП внесены записи лишь о 50 контрольных мероприятиях, а в Государственной инспекции труда в Московской области не внесены записи о 8 проверках. Нарушения аналогичного характера выявлены в Государственной инспекции труда в Смоленской области, ГУ МЧС России по г. Москве, Московской, Тамбовской, Тверской областей, Московском территориальном отделе Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту.

Наряду с этим аппаратом межрегиональной транспортной прокуратуры установлен факт непроведения в 2017 г. Государственной инспекцией труда в г. Москве двух плановых проверочных мероприятий. При этом приказы об исключении указанных проверок из плана проверок не издавались, в межрегиональную транспортную прокуратуру не направлялись.

В связи с этим руководителю Государственной инспекции труда в г. Москве внесено представление об устранении выявленных нарушений законодательства, по результатам рассмотрения которого три виновных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Проведенный межрегиональной транспортной прокуратурой анализ исполнения законодательства в указанной сфере неожиданно показал, что на протяжении продолжительного времени (3—5 лет) органами государственного контроля (надзора) практически не проверялись объекты транспортной инфраструктуры. В то же время отсутствие должного и дифференцированного подхода к организации надзора влечет предпосылки к ухудшению состояния законности в регионах деятельности. Например, в перечне объектов государственного надзора Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту отсутствовало свыше 300 объектов, в том числе промышленные предприятия железнодорожного транспорта, владельцы путей необщего пользования и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность в границах указанных путей; организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность на объектах железнодорожной инфраструктуры и транспорта

(железнодорожных вокзалах, станциях, остановочных пунктах); частные охранные организации, подразделения транспортной безопасности; собственники систем водоотведения, водоснабжения, что позволило им уйти из-под государственного санитарного надзора.

Аналогичные нарушения установлены в деятельности Управлений ГУ МЧС России по г. Москве и Московской области.

В результате принятых мер прокурорского реагирования в настоящее время названными контролирующими органами приняты необходимые меры, направленные на устранение ранее допущенных при планировании контрольно-надзорной деятельности нарушений федерального законодательства.

Кроме перечисленных выше нарушений транспортными прокурорами пресекались случаи неполноты принимаемых контролирующими органами мер, направленных на устранение выявленных при осуществлении контрольно-надзорной деятельности нарушений закона, а также незаконного освобождения виновных лиц от предусмотренной законом ответственности.

В частности, установлены случаи ненадлежащей реализации должностными лицами ОНДиПР г. Рязани ГУ МЧС России по Рязанской области полномочий при проведении проверки исполнения ранее выданных предписаний, которые выразились в незаконном освобождении виновного должностного лица от предусмотренной законом административной ответственности по ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ.

Белгородским транспортным прокурором вскрыт факт длительного бездействия должностных лиц ГУ МЧС России по Белгородской области (свыше месяца) при организации внеплановой проверки по контролю за исполнением ранее выданного хозяйствующему субъекту предписания.

Калужским транспортным прокурором по результатам проведенной проверки исполнения требований законодательства о пожарной безопасности АО «Международный аэропорт “Калуга”» выявлены грубые нарушения в указанной сфере. В то же время региональным ГУ МЧС России данный объект в планы проведения проверок в отсутствие предусмотренных законом оснований длительное время не включался.

Названные нарушения послужили основанием для внесения представлений в адрес руководства контролирующих органов, которые рассмотрены и удовлетворены.

Транспортными прокурорами пресечены случаи возложения на субъекты предпринимательства избыточных обязанностей. Так Центральным управлением государственного железнодорожного надзора Ространснадзора на собственников железнодорожных переездов необоснованно возлагались обязанности по их содержанию и установке дорожных знаков. Управлением государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Центральному федеральному округу по результатам проведенной проверки необоснованно одному из перевозчиков

вменено нарушение, выразившееся в необеспечении видеонаблюдением, аудио- и видеозаписью с целью документирования действий сил обеспечения транспортной безопасности на контрольно-пропускных пунктах и постах, а также пунктах управления обеспечением транспортной безопасности. Однако данные требования применимы лишь к объектам транспортной инфраструктуры, которые у юридического лица отсутствовали. После внесения прокуратурой протестов незаконные предписания отменены.

Отдельно стоит остановиться на функции прокуратуры по формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также согласования внеплановых проверок.

Проведенный межрегиональной транспортной прокуратурой анализ показал, что абсолютное большинство проверок, проводимых контролирующими органами на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта, связаны с выполнением обязательных требований о безопасности.

Всего в 2018 г. органами государственного контроля (надзора), поднадзорными межрегиональной транспортной прокуратуре, проведено почти 1300 проверок, из которых более 750 внеплановых. По их результатам выдано свыше 1000 предписаний, к административной ответственности привлечено более 260 должностных и юридических лиц.

В соответствии с требованиями ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ и приказа Генерального прокурора РФ от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» межрегиональной транспортной прокуратурой рассмотрены ежегодные планы проведения плановых проверок поднадзорных контролирующих органов на 2019 г.

По результатам их рассмотрения утверждено 559 проверок, что составляет 71%. Итоги работы по рассмотрению планов проведения проверок свидетельствуют о том, что количество запланированных контролирующими органами на 2019 г. проверок в целом остается на уровне предыдущих лет.

Количество отклоненных проверок по сравнению с предыдущим годом выросло на 21,1%, что вызвано, в первую очередь, продлением моратория на проведение плановых проверок в отношении малого бизнеса на 2019 и 2020 гг.

При этом к основным причинам отклонения большинства проверок можно отнести несоблюдение контролирующими органами требований ст. 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ о периодичности проведения плановых проверок в зависимости от присвоенной субъектам предпринимательской деятельности категории риска, нарушение требований ч. 4 ст. 9 Закона в части неверного указания предусмотренных

законом сведений о субъектах предпринимательской деятельности и др.

В большинстве случаев в проведении внеплановых выездных проверок отказывалось в связи с отсутствием оснований для проведения выездных контрольных мероприятий (п. 2 ч. 11 ст. 10 Закона), несоблюдением требований к оформлению документов по организации проверок (п. 3 ч. 11 ст. 10 Закона), отсутствием документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки.

Случаев обжалования вышестоящему прокурору или в суд решений об отказе в согласовании проведения выездных внеплановых проверок в отчетном периоде не имелось.

В целом деятельность прокуратуры в рассматриваемой сфере построена на принципах гласности, открытости и доступности информации о ней.

Межрегиональной транспортной прокуратурой проведены встречи с предпринимателями, осуществляющими свою деятельность на территории аэропортов, железнодорожных вокзалов г. Москвы. В мероприятиях также принимали участие сотрудники органов внутренних дел и члены Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса при межрегиональной транспортной прокуратуре.

На постоянной основе проводится работа с общественными объединениями предпринимателей. Налажен конструктивный обмен информацией, которая используется в надзорной деятельности.

Вопросы состояния законности и практики прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей обсуждаются на расширенных заседаниях межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей и Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса. В их заседаниях принимают участие руководители и представители Торгово-промышленных палат г. Москвы и Московской области, аппаратов Уполномоченных по защите прав предпринимателей в г. Москве и Московской области, территориальных подразделений органов Ространснадзора, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Роструда, МЧС России, правоохранительных органов, а также представители хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере функционирования железнодорожного, воздушного и водного транспорта.

Транспортные прокуроры (на правах районных) ориентированы на регулярное проведение межведомственных совещаний с органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам защиты прав предпринимателей и инвесторов.

Результаты работы прокуратуры в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) размещаются в сети Интернет на официальном сайте межрегиональной транспортной прокуратуры и в средствах массовой информации, нашли свое отражение в результатах научно-практических конференций, проведенных совместно с Юридическим институтом Российского университета транспорта [4—8].

Работа прокуратуры по укреплению законности в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей будет продолжена. При этом особое значение приобретает организация эффективного взаимодействия надзорных, контрольных и правоохранительных органов с институтами гражданского общества, научными и образовательными организациями.

Литература

1. Транспортное право : учебник для бакалавриата и специалитета / Н. А. Духно [и др.] ; отв. ред. Н. А. Духно, А. И. Землин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2019. С. 241.
2. Землин, А. И. К вопросу о роли и проблемах контроля в сфере государственного управления // Актуальные проблемы менеджмента и публичного управления в современной Росси: материалы Международной научно-практической конференции. — М., 2015.
3. Ларионов, Г. А. Совершенствование функций государственного контроля в условиях земельной реформы // Право и экономика. — 1995. — № 9, 10.
4. Организационно-правовые проблемы обеспечения транспортной деятельности в Российской Федерации // Материалы Весросс. научно-практ. конф. 28 марта 2017 г. — М. : Российский университет транспорта, 2017.
5. Материалы Всероссийской научной конференции «Транспорт России XXI века» / под ред. В. М. Корякина. — М. : Юридический институт МИИТ, 2018.
6. Материалы Международной научно-практической конференции «Транспортная безопасность в системе национальной безопасности России: организационные и правовые проблемы обеспечения». — М. : Юридический институт МИИТ, 2018.
7. Актуальные проблемы правового обеспечения транспортной безопасности России в условиях современных вызовов и угроз : сб. научных трудов / под ред. А. И. Землина. — М. : Юридический институт МИИТ, 2018.
8. Публично-правовые и частноправовые аспекты реализации Транспортной стратегии Российской Федерации : сб. научных трудов / под ред. А. И. Землина. — М. : Юридический институт МИИТ, 2018.

References

1. Transportnoye pravo : uchebnik dlya bakalavriata i spetsialiteta [Transport law: textbook for bachelor and specialist]/ N. A. Dukhno [i dr.] ; otv. red. N. A. Dukhno, A. I. Zemlin. — 2-ye izd., pererab. i dop. — M. : Izdatel'stvo Yurayt, 2019. S. 241.
2. Zemlin, A. I. K voprosu o roli i problemakh kontrolya v sfere gosudarstvennogo upravleniya // Aktual'nyye problemy menedzhmenta i publichnogo upravleniya v sovremennoy Rossi: materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [To the question of the role and problems of control in the field of public administration // Actual problems of management and public administration in modern Russia: proceedings of the International Scientific and Practical Conference]. — M., 2015.
3. Larionov, G. A. Sovershenstvovaniye funktsiy gosudarstvennogo kontrolya v usloviyakh zemel'noy reformy [Improvement of the functions of state control in the conditions of land reform]// Pravo i ekonomika. — 1995. — № 9, 10.
4. Organizatsionno-pravovyye problemy obespecheniya transportnoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii [Organizational and legal problems of transport activities in the Russian Federation]// Materialy Vesross. nauchno-prakt. konf. 28 marta 2017 g. — M. : Rossiyskiy universitet transporta, 2017.

5. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Transport Rossii XXI veka» [Materials of the All-Russian Scientific Conference 'Transport of Russia of the XXI Century']/ pod red. V. M. Koryakina. — M. : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.
6. Materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Transportnaya bezopasnost' v sisteme natsional'noy bezopasnosti Rossii: organizatsionnyye i pravovyye problemy obespecheniya» [Materials of the International Scientific and Practical Conference "Transport Security in the System of National Security of Russia: Organizational and Legal Problems of Support"]. — M. : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.
7. Aktual'nyye problemy pravovogo obespecheniya transportnoy bezopasnosti Rossii v usloviyakh sovremennykh vyzovov i ugroz : sb. nauchnykh trudov [Actual problems of legal support of transport security of Russia in the conditions of modern challenges and threats]/ pod red. A. I. Zemlina. — M. : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.
8. Publichno-pravovyye i chastnopravovyye aspekty realizatsii Transportnoy strategii Rossiyskoy Federatsii : sb. nauchnykh trudov [Public law and private law aspects of the implementation of the Transport Strategy of the Russian Federation]/ pod red. A. I. Zemlina. — M. : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.

УДК 339.543:656.2

© Вериго Сергей Александрович
— кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры таможенного права и организации
таможенного дела Юридического института
Российского университета транспорта
sergej_verigo@mail.ru

© Семина Татьяна Николаевна
— таможенный декларант ООО «DHL Express»

Проблемы осуществления таможенного контроля на железнодорожном транспорте

Аннотация. По размерам территории Россия является одной из крупнейших стран мира, и для полноценного экономического развития государства наличие и развитие транспортной инфраструктуры является актуальной и насущной необходимостью. Наша страна в силу своего географического положения обладает практически всеми видами современного транспорта. Транспортная система государства играет важнейшую роль в социально-экономическом развитии, и обеспечение надежного обслуживание потребителей транспортных услуг с минимальными транспортными издержками является едва ли не главным условием поступательного экономического развития [1, с. 34]. В статье рассматриваются вопросы таможенного контроля на железнодорожном транспорте; освещаются проблемы его совершенствования в связи с сокращением издержек на проведение таможенных формальностей. Авторами сделан вывод о необходимости дальнейшего реформирования системы таможенного контроля.

Ключевые слова: таможенный контроль; транспортная инфраструктура; железнодорожный транспорт; транспортная система; таможенные органы.

© Sergey Al. Verigo
— Candidate of Economic Sciences, docent,
associate professor of the department of customs law
and organization of the customs affairs, Law Institute
of the Russian University of Transport

© Tatiyana N. Semina
— Customs declarant of OOO “DHL Express”

The problems of customs control in railway transport

Abstract. Due to its territory Russia is one of the largest countries in the world, and the presence and development of transport infrastructure is of great necessity for the full economic development of the state. This country due to its geographical position has almost all modes of modern transport. The transport system of the state plays a crucial role in socio-economic development, and to provide consumers with reliable transport services with minimal transport costs is perhaps the main condition for sustained economic development [1, p. 34]. The article deals with the issues of customs control on railway transport; it highlights the problems of its improvement in connection with the reduction of costs for completing customs formalities. The authors have concluded that it is necessary to further reform the customs control system.

Keywords: customs control; transport infrastructure; railway transport; transportation system; the Customs.

Исторически ведущим звеном транспортной системы России является железнодорожный транспорт. Железнодорожная сеть России является одной из протяженных в мире и включает в себя 86 тыс. км. путей общего пользования, что составляет примерно 7% мировой железнодорожной сети [1, с. 35; 2].

Процессы глобализации мировой экономики и увеличение объемов международной торговли открывают перед нашей страной множество перспектив, в том числе и по превращению России в международного транспортного лидера, связующего Восток и Запад. В данном контексте получает огромное внимание такая проблема, как модернизация существующих международных транспортных коридоров и строительство новых.

Наряду с вовлечением России в международные транспортные связи актуальной становится и проблема таможенного контроля товаров, перевозимых по железной дороге.

Понятие «таможенный контроль» можно трактовать с нескольких точек зрения — с одной стороны, согласно Справочнику таможенных терминов Всемирной таможенной организации это «меры, применяемые для обеспечения соблюдения законов и положений, исполнение которых возложено на таможенные органы». С другой стороны, таможенный контроль, по положениям Киотской конвенции, не что иное, как совокупность мер, осуществляемых таможенной службой в целях обеспечения таможенного законодательства [3, с. 9].

Таможенный контроль согласно ст. 310 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее — ТК ЕАЭС), проводится

таможенными органами в отношении объектов таможенного контроля с применением к ним определенных ТК ЕАЭС форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля.

В целях выявления товаров, перемещаемых через таможенную границу Союза в нарушение международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования, таможенный контроль может проводиться в отношении физических лиц, пересекающих таможенную границу Союза (ст. 310 ТК ЕАЭС).

Таможенные органы в пределах своей компетенции обеспечивают на таможенной территории Союза выполнение следующих задач:

1) защита национальной безопасности государств-членов, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды;

2) создание условий для ускорения и упрощения перемещения товаров через таможенную границу Союза;

3) обеспечение исполнения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования, иных международных договоров и актов, составляющих право Союза, законодательства государств-членов о таможенном регулировании, а также законодательства государств-членов, контроль за соблюдением которого возложен на таможенные органы.

В целях обеспечения выполнения возложенных на таможенные органы задач таможенные органы в пределах своей компетенции выполняют следующие функции:

1) совершение таможенных операций и проведение таможенного контроля, в том числе в рамках оказания взаимной административной помощи;

2) взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, контроль правильности их исчисления и своевременности уплаты, возврат (зачет) и принятие мер по их принудительному взысканию;

3) обеспечение соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений, мер защиты внутреннего рынка в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Союза;

4) противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при проведении таможенного контроля за перемещением через таможенную границу Союза наличных денежных средств и (или) денежных инструментов;

5) предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений;

6) защита прав на объекты интеллектуальной собственности на таможенной территории Союза;

7) ведение таможенной статистики;

8) осуществление экспортного, радиационного и иных видов государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством государств-членов (ст. 351 ТК ЕАЭС) [4, с. 61—66].

Чтобы осуществлять грузоперевозки в международном сообщении, используя железные дороги, перевозка грузов обязательно должна сопровождаться составлением и подписанием специальных документов. При этом все бумаги для транспортировок товара, как и процедуры по организации железнодорожных перевозок, регулируются законодательными актами, имеющими статус международных. В случае с железнодорожным транспортом перевозчики опираются на два основных международных документа: Конвенция о международных железнодорожных перевозках грузов (МГК), которая регулирует грузоперевозки по железнодорожному сообщению между странами; КОТИФ — соглашение, где рассматриваются вопросы международных железнодорожных перевозок. Помимо прочего, документ позволяет определить размер и условия наступления ответственности при порче и повреждениях грузов.

Согласно международным конвенциям перевозка грузов сопровождается рядом документов, к которым относятся следующие.

1. Договор перевозки.

2. Товарно-транспортная накладная. Оформление документа зависит от транспорта, который осуществляет перевозку груза. Это могут быть авиаперевозки, морские, автомобильные, но в данном случае железнодорожные. Оформляется накладная в трех экземплярах: первый — поставщику, второй — перевозчику, третий — получателю груза. Содержит в себе основную информацию:

- место и время составления договора на грузоперевозки;
- данные отправителя;
- данные получателя;
- данные перевозчика;
- место и дату приема груза;
- маркировку, используемый вид упаковки, иные нюансы перевозимого груза;
- количество грузовых мест и их данные;
- общий вес груза;
- данные о внесенных платежах;
- инструкции, используемые для соблюдения таможенных правил;
- указание, что транспортировка должна быть осуществлена вне зависимости от препятствий, установленных Конвенцией.

Товарно-транспортная накладная может содержать в себе следующую дополнительную информацию:

- запрет на перегрузку;
- обязательные платежи;
- время или момент для обязательной оплаты платежей;
- стоимость товара;
- условия страхования груза;
- срок, в течение которого транспортировка должна быть успешно завершена;

- документы, переданные перевозчику.

3. Carnet ATA — таможенный документ, который действует на территории различных стран. Может применяться вместо таможенной декларации. Используется в тех случаях, когда необходимо ввести грузы для выставок или спортивные снаряжения в короткие сроки. Также может быть применен при транспортировке товаров: для ремонта или модификаций, не предназначенных для продажи, образцов товаров. Carnet ATA используется из-за наличия следующих преимуществ:

- не затрачивается время и средства для оформления ввоза груза на определенное время;
- избавляет от необходимости оформления дополнительных таможенных документов;
- является финансовой гарантией, что освобождает от необходимости оформления банковских и иных видов гарантий;
- освобождает от уплаты ввозной пошлины;
- действует в течение одного года;
- документ не требуется переводить на государственный язык иной страны;
- широкая сфера применения.

4. CMR — международная товарно-транспортная накладная. Это трехсторонний договор, который включает в себя следующую информацию:

- количество товара;
- данные о перевозчике;
- данные об отправителе;
- данные о получателе;
- список сопроводительных документов;
- время доставки груза.

CMR является необходимой к оформлению только в ряде случаев:

- места погрузки и разгрузки — разные страны;
- одна из стран договора является участником конвенции;
- за транспортировку будет выплачено вознаграждение.

5. Коносамент — это документ, который передается от перевозчика грузоотправителю. Он необходим для того, чтобы подтвердить право собственника на перевозимый груз. Коносамент выполняет следующие функции:

- товарно-транспортная накладная;
- товарораспорядительный документ;
- подтверждение получения товара перевозчиком в установленном состоянии;
- подтверждение договора транспортировки [5].

Основными условиями перевозок грузов по железной дороге в международном сообщении являются следующие: грузы принимаются к перевозке по внутренним правилам страны отправления; договор перевозки оформляется соответствующей накладной, которая заполняется на русском

языке и языке страны-партнера [6]. При международной перевозке железнодорожным транспортом перевозчик предоставляет таможенному органу:

1) документы: транспортные (перевозочные) документы; передаточную ведомость на железнодорожный подвижной состав; документ, содержащий сведения о припасах; документ, сопровождающий международные почтовые отправления при их перевозке, определенный актами Всемирного почтового союза; имеющиеся у перевозчика коммерческие документы на перевозимые товары;

2) сведения: наименование и адрес отправителя товаров; наименование и адрес получателя товаров; наименование станции отправления и станции назначения товаров; о количестве грузовых мест, об их маркировке и о видах упаковок товаров; наименование, а также коды товаров в соответствии с Гармонизированной системой описания и кодирования товаров или Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности не менее чем на уровне первых четырех знаков; вес брутто товаров (в килограммах); идентификационные номера контейнеров (ст. 89 ТК ЕАЭС).

Таможенный контроль железнодорожного транспорта осуществляется в железнодорожных пунктах пропуска на пограничных станциях и проводится в следующих формах:

- получение объяснений;
- проверка таможенных, иных документов и (или) сведений;
- таможенный осмотр;
- таможенный досмотр;
- таможенный осмотр помещений;
- таможенная проверка (ст. 322 ТК ЕАЭС).

При проведении таможенного контроля важно, чтобы происходило таможенное оформление физических лиц. Оно может осуществляться непосредственно в вагонах пассажирского поезда либо на вокзалах пограничных железнодорожных станций.

Однако есть и определенные проблемы, связанные с проведением таможенного контроля на железнодорожном транспорте. В частности, это большие сроки проведения проверочных мероприятий, что вызывает нередкие задержки поездов, особенно пассажирских, и приводит впоследствии к выплате различных штрафов и компенсаций. А это негативно сказывается на уровне проверки железнодорожного транспорта и, как правило, связано с неприспособленностью конструкций пассажирских поездов к быстрому и эффективному осмотру, в силу чего невозможно в короткие сроки проверить и выявить возможные тайники за обшивкой вагона в купе, тамбурах, коридорах и т.д. [7; 8, с. 41]

Основными способами для решения данной проблемы могут выступать следующие методы:

1) использование технических средств, реагирующих на перемещение, изменение объема, на несанкционированный вход в систему, включая использование лазерной и компьютерной техники;

2) использование в ходе осмотров розыскных собак;

3) применение наружных камер наблюдения в местах отстоя и погрузки пассажирских вагонов и локомотивов.

Но при всей актуальности вышеперечисленные методы не всегда возможно реализовать в силу высокой стоимости оборудования (которое должно быть устойчиво ко взломам, энергопомехам и независимо от перепадов напряжения в электросетях) и недостаточного количества служебных собак в кинологических подразделениях ФТС России.

Также было бы правильным для ускорения времени таможенного контроля железнодорожного транспорта использовать следующие методы:

1) внедрение принципа первичности электронных документов и сведений в электронном виде при построении таможенных технологий и подготовке нормативных правовых актов;

2) представление документов и/или сведений, необходимых для пропуска через границу, только в таможенный орган (за исключением пограничного контроля);

3) использование интегрированных информационно-программных и технических средств, автоматизирующих функции государственного контроля в пунктах пропуска через таможенную границу, что позволяет таможенному органу принять решение в отношении перемещаемых товаров;

4) сокращение времени обработки транспортных средств в пункте пропуска, если не потребовалась дополнительная проверка;

5) создание механизмов расширенного использования предварительной информации для обработки железнодорожных составов в пунктах пропуска;

6) повышение информационного обмена и взаимодействия таможенных органов государств — членов ЕАЭС по уголовным и административным делам в сфере таможенного дела [6; 9, с. 115—128].

Таким образом, таможенный контроль железнодорожного транспорта представляет собой комплекс серьезных проблем, решение которых сможет повысить эффективность проверочных мероприятий и серьезно сократить время, необходимое на их проведение.

Литература

1. Экономика железнодорожного транспорта : учебник / под ред. Н. П. Терешиной, Л. П. Левицкой, Л. В. Шкуриной — М., 2012.
2. Транспорт в России. 2018. Статистический сборник / Росстат. — М., 2018.
3. Попова, Л. И. Организация таможенного контроля товаров и транспортных средств : учеб. пособие для вузов. — М. : Издательство Юрайт, 2016.
4. Бондарев, С. А. Экономическая безопасность в условиях Евразийского экономического союза / С. А. Бондарев, И. Г. Макарова // Актуальные проблемы таможенного дела и евразийской интеграции. М. : РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2016.
5. Международные перевозки грузов железнодорожным транспортом // URL: https://econom-trans.ru/zd/mezhdunarodnye-perevozki-gruzov-zhd-transportom.html (дата обращения: 6 января 2019 г.).
6. Переверзева, Е. А. Особенности таможенных операций в отношении товаров, перевозимых железнодорожным транспортом / Е. А. Переверзева, С. В. Кныш, Е. О. Рыбалкина // Экономика и социум. — 2016. — № 12(31).

7. Епифанцева, Л. А. Проблемы, возникающие при проведении таможенного контроля при перемещении товаров железнодорожным транспортом, и пути их решения // Студенческий форум. — 2018. — № 6(27) // URL: https://nauchforum.ru/journal/stud/27/33302 (дата обращения: 7 января 2019 г.)
8. Брянцев, П. Т. Оптимизация и сокращение сроков при проведении таможенного контроля в железнодорожных пунктах пропуска // Государство и право. — 2015. — № 12.
9. Панина, Е. А. Евразийский экономический союз на мировой карте интеграционных объединений // Международная торговля и торговая политика. — 2016. — № 2.

References

1. Ekonomika zheleznodorozhnogo transporta : uchebnik [Economics of railway transport]/ pod red. N. P. Tereshinoy, L. P. Levitskoy, L. V. Shkurinoy — M., 2012.
2. Transport v Rossii. 2018. Statisticheskiy sbornik [Transport in Russia]/ Rosstat. — M., 2018.
3. Popova, L. I. Organizatsiya tamozhennogo kontrolya tovarov i transportnykh sredstv : ucheb. posobiye dlya vuzov [Organization of customs control of goods and vehicles]. — M. : Izdatel'stvo Yurayt, 2016.
4. Bondarev, S. A. Ekonomicheskaya bezopasnost' v usloviyakh Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza [Economic security in the context of the Eurasian Economic Union]/ S. A. Bondarev, I. G. Makarova // Aktual'nyye problemy tamozhennogo dela i yevraziyskoy integratsii. M. : REU im. G. V. Plekhanova, 2016.
5. Mezhdunarodnyye perevozki gruzov zheleznodorozhnym transportom [International carriage of goods by railway] // URL: https://econom-trans.ru/zd/mezhdunarodnye-perevozki-gruzov-zhd-transportom.html (data obrashcheniya: 6 yanvarya 2019 g.).
6. Pereverzeva, Ye. A. Osobennosti tamozhennykh operatsiy v otnoshenii tovarov, perevozimykh zheleznodorozhnym transportom [Peculiarities of customs operations with respect to goods transported by railway] / Ye. A. Pereverzeva, S. V. Knysh, Ye. O. Rybalkina // Ekonomika i sotsium. — 2016. — № 12(31).
7. Yepifantseva, L. A. Problemy, voznikayushchiye pri provedenii tamozhennogo kontrolya pri peremeshchenii tovarov zheleznodorozhnym transportom, i puti ikh resheniya [Problems arising during customs control when moving goods by railway, and ways to solve them]// Studencheskiy forum. — 2018. — № 6(27) // URL: https://nauchforum.ru/journal/stud/27/33302 (data obrashcheniya: 7 yanvarya 2019 g.)
8. Bryantsev, P. T. Optimizatsiya i sokrashcheniye srokov pri provedenii tamozhennogo kontrolya v zheleznodorozhnykh punktakh propuska [Optimization and reduction of terms during customs control at railway checkpoints] // Gosudarstvo i pravo. — 2015. — № 12.
9. Panina, Ye. A. Yevraziyskiy ekonomicheskiy soyuz na mirovoy karte integratsionnykh ob"yedineniy [Eurasian Economic Union on the World Map of Integration Associations] // Mezhdunarodnaya torgovlya i torgovaya politika. — 2016. — № 2.

УДК 347.463

© Ермак Алексей Дмитриевич
— юрисконсульт Правового управления
Московской Патриархии Русской Православной Церкви
a.d.ermak@gmail.com

Правовая природа договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом

Аннотация. В статье рассматриваются различные точки зрения на правовую природу договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом. Автор указывает, что данный договор является двусторонним, консенсуальным, безвозмездным, организационным, публичным, срочным.

Ключевые слова: транспортное законодательство; обязательственные отношения; транспортные договоры; железнодорожная перевозка грузов.

© Aleksey D. Ermak
— legal counsel of the Legal Department
of the Moscow Patriarchate of the Russian Orthodox Church

Legal nature of the contract on transportation of vehicles and freights by railway

Abstract. The article considers various points of view on the legal nature of the contract on transportation of vehicles and freights by railway. The author indicates that this agreement is bilateral, consensual, gratuitous, organizational, public and urgent.

Keywords: transport legislation; commitment relationships; transportation contracts; railway freight.

Как отмечается в научной литературе, центральное место в системе транспортного права занимают гражданско-правовые отношения, связанные с перевозками грузов и пассажиров. В этом состоит главное предназначение транспортной системы государства [1].

В соответствии с п. 1 ст. 785 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), ст. 25 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ

«Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее — УЖТ РФ) по договору перевозки груза перевозчик обязуется доставить вверенный ему отправителем груз в пункт назначения и выдать его управомоченному на получение груза лицу (получателю), а отправитель обязуется уплатить за перевозку груза установленную плату. Как видно из приведенного определения, законодатель предусмотрел в гл. 40 ГК РФ конструкцию реального договора перевозки груза, который считается заключенным сторонами с момента сдачи-приемки груза к перевозке. Отсюда следует, что отношения по подаче транспортных средств и предъявлению груза к перевозке находятся вне его рамок и являются объектом специального правового регулирования.

Для инициирования железнодорожной перевозки груза и ее дальнейшего осуществления требуется совершение ряда предварительных действий перевозчика по подаче предусмотренных заявкой вагонов, контейнеров под погрузку и грузоотправителя — по предъявлению к перевозке указанного в заявке груза, использованию поданных транспортных средств.

На сегодняшний день все больше исследователей [2, с. 159—166; 3, с. 265; 4; 5; 17, с. 265] склоняются к точке зрения, что отношения между перевозчиком и грузоотправителем по подаче транспортных средств под погрузку и предъявлению груза к перевозке, соответственно, основываются на гражданско-правовом договоре, заключаемом путем подачи грузоотправителем заявки на перевозку груза и ее принятия перевозчиком (ст. 11 УЖТ РФ).

Вместе с тем правовая природа договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке является спорной. Так, некоторые авторы рассматривают его в качестве договора возмездного оказания услуг. К примеру,
Е. Н. Астахова указывает следующее: «При характеристике экономических отношений, лежащих в основе договора о предъявлении груза и подаче перевозочных средств, следует исходить из того, что здесь транспортная организация оказывает грузоотправителю услугу по предоставлению транспортных средств под погрузку» [3, с. 88].

На наш взгляд, договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом не может быть отнесен к группе договоров возмездного оказания услуг.

В соответствии с п. 1 ст. 779 ГК РФ по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги. Предположив, что перед нами действительно конструкция, направленная на оказание услуг, сразу же возникает проблема определения ее субъектного состава. Кто выступает заказчиком по договору о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке — грузоотправитель или перевозчик? А. И. Хаснутдинов, к примеру, пишет: «Структура обязательств здесь такова, что

обязанность принимающей стороны — транспортного предприятия заключается не более как в принятии исполнения, предложенного сдающей стороной — грузоотправителем» [6, с. 39], как видим, определяя должником в исследуемом договоре не перевозчика, а грузоотправителя.

Представляется, что грузоотправитель и перевозчик, хотя и ведомые частными интересами, заинтересованы в обоюдном исполнении обязательства по подаче транспортных средств и предъявлению груза к перевозке, делающем возможной перевозку груза. Кроме того, «в обязательстве по подаче транспортных средств и использованию их отправителем нет никакой обязанности по оплате провозной платы» [7, с. 11]. Ни грузоотправитель, не перевозчик в рамках договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке не обременены обязанностью обеспечения определенной компенсации своему контрагенту. Одновременно не получают непосредственной экономической выгоды в форме платы за осуществленные во исполнение договора действия.

Потому приходится не согласиться с точкой зрения Е. Н. Астаховой, настаивающей на возмездном характере договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом. Так, по ее мнению, «обязанности транспортной организации по подаче транспортных средств противостоит встречное предоставление в виде обязанности грузоотправителя уплатить плату за указанную услугу» [3, с. 96]. Однако внесение платы, часто именуемой «провозной», о которой идет речь, является *субъективной обязанностью грузоотправителя, входящей в содержание договора перевозки груза* (ст. 785 ГК РФ, ст. 25 УЖТ РФ), безусловно, относящегося к договорам возмездного оказания услуг.

Ошибочным также представляется утверждение Д. В. Мурзина, что договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке «может быть *возмездным* (выделено нами. — А. Е.) в случаях, когда специальным законодательством или соглашением сторон предусматривается плата перевозчику (например, плата за пользование вагонами на железнодорожном транспорте)» [8], поскольку согласно п. 1 Правил применения ставок платы за пользование вагонами и контейнерами федерального железнодорожного транспорта (постановление ФЭК России от 19 июня 2002 г. № 35/12 «Об утверждении Правил применения ставок платы за пользование вагонами и контейнерами федерального железнодорожного транспорта (Тарифное руководство № 2)») порядок осуществления расчетов за пользование вагонами, контейнерами с железными дорогами определяется в договорах, связанных с эксплуатацией железнодорожных подъездных путей, и договорах, связанных с подачей и уборкой вагонов. Договор же о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке имеет своей непосредственной целью обеспечить заключение между перевозчиком и грузоотправителем реального договора перевозки груза. Соответственно, не предусматривает какой бы то ни было компенсации перевозчику за подачу транспортных средств, *в чем*

заинтересованы обе стороны, ведь в конечном счете, и перевозчик, и грузоотправитель рассчитывают на правовой и экономический результат реализации обязательства по перевозке груза.

Вместе с тем, как закреплено в ст. 30 УЖТ РФ и подчеркнуто в п. 19 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 октября 2005 г. № 30 «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта"», плата за перевозку вносится по общему правилу до момента приема груза к перевозке, благодаря чему создается фактическое положение, когда еще до возникновения собственно перевозочного обязательства грузоотправителем компенсируются перевозчику «затраты по подаче транспортных средств в виде расходов горюче-смазочных материалов, заработной платы и т.п.» [5]. Но опять-таки, согласно ст. 120 УЖТ РФ если перевозка по тем или иным причинам не состоялась, грузоотправитель вправе в претензионном порядке потребовать возврата внесенной провозной платы как имущества, неосновательно приобретенного перевозчиком (ст. 1102 ГК РФ).

При непредъявлении груза к перевозке либо неиспользовании поданных вагонов, контейнеров по иным причинам грузоотправитель, уже оплативший перевозку, не может быть понужден перевозчиком к совершению этих действий, т.е. к заключению договора перевозки груза. В такой ситуации имущественным возмещением перевозчику со стороны грузоотправителя за невыполнение принятой заявки явится выплата штрафа (ст. 794 ГК РФ, ст. 94 УЖТ РФ), а сверх того — сбора, компенсирующего перевозчику неиспользование принадлежащих ему вагонов. Что же касается провозной платы, то она подлежит возврату несостоявшемуся грузоотправителю, что отчетливо выделяет структурную обособленность *безвозмездного* договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке, а также опосредуемых им обязательственных отношений.

Несмотря на отсутствие предметного тождества между договором о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке и договором возмездного оказания услуг, изучаемый договор должен расцениваться как *публичный* (ст. 426 ГК РФ), т.е. выполняемый железнодорожным перевозчиком, имеющим статус предпринимателя, в отношении каждого обратившегося к нему грузоотправителя на одних и тех же условиях.

Согласно ст. 11 УЖТ РФ перевозчик обязан рассмотреть представленную грузоотправителем заявку на перевозку груза в течение двух дней и в случае возможности осуществления перевозки направить эту заявку для согласования владельцу инфраструктуры с отметкой о своем согласовании. Отказать в согласовании заявки перевозчик вправе только в предусмотренных законом случаях.

Модель договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке существенно отличается от договорной конструкции аренды

транспортного средства с экипажем (ст. 632 ГК РФ), так как последняя порождает обязательство, в содержание которого включены обязанности арендодателя по предоставлению арендатору транспортного средства за плату во временное владение и пользование, а также по оказанию своими силами услуг по управлению им и по его технической эксплуатации.

Грузоотправитель, будучи стороной по договору о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом, не нуждается в наделении его титулом на подаваемые перевозчиком вагоны, контейнеры. В исследуемом договоре речь идет о предоставлении перевозчиком грузоотправителю транспортных средств под погрузку, а не во временное владение и пользование. Понимая под владением «фактическое господство над вещью» [9], а под пользованием — извлечение «из вещи тех выгод, которыми определяется ее экономическое значение» [9], можно констатировать, что подаваемые перевозчиком в силу договорной обязанности под погрузку транспортные средства продолжают оставаться в его владении и пользовании. При этом указанной обязанности перевозчика с другой стороны (грузоотправителя) противостоит отнюдь не встречная обязанность оплатить предоставление имущества, а обязанность *использовать поданные вагоны, контейнеры*, предъявить груз к перевозке.

Договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом не предполагает индивидуализацию вагонов, контейнеров, подаваемых перевозчиком своему контрагенту, как это происходит с объектом договора аренды транспортных средств. Исполнение обязательства по подаче транспортных средств и предъявлению груза к перевозке подразумевает совершение перевозчиком в согласованный срок действий по подаче грузоотправителю под погрузку в необходимом количестве исправных вагонов, контейнеров, пригодных для перевозки соответствующего груза.

В отличие от договора аренды, где предоставляемое транспортное средство индивидуализировано, призвано комплексно удовлетворять интересам арендодателя, использующего его в течение определенного срока, в договоре о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке грузоотправитель заинтересован лишь *в некоторых хозяйственных свойствах подаваемого подвижного состава (контейнеров)*. Они характеризуют его техническую исправность, пригодность вагонов, контейнеров в коммерческом отношении — пригодность для осуществления перевозки конкретного груза. В связи с этим не представляется возможным отождествление договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом и договора аренды транспортного средства с экипажем (ст. 632 ГК РФ).

Среди исследователей обязательственных отношений в сфере транспорта встречаются те, кто усматривает в договоре о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке признаки предварительного договора, «так как сторонами достигается соглашение, которое потом становится основой для конкретного договора перевозки грузов» [10, с. 57].

В соответствии с п. 1 ст. 429 ГК РФ по предварительному договору стороны обязуются заключить в будущем договор о передаче имущества, выполнении работ или оказании услуг (основной договор) на условиях, предусмотренных предварительным договором. Однако несмотря на то что именно предъявление грузоотправителем груза перевозчику, сопровождающееся представлением транспортной железнодорожной накладной, является действием, направленным на заключение между этими лицами договора перевозки груза (ст. 785 ГК РФ, ст. 25 УЖТ РФ), по нашему мнению, договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом не может быть признан в качестве предварительного договора.

К аналогичному выводу приходит С. Ю. Морозов, при этом указывает, что из рассматриваемого договора «не возникает обязанность сторон заключить договор перевозки грузов» [5]. Отмеченный автор ссылается на обязательность «оформления и подписания транспортной накладной в целях заключения договора перевозки грузов» [5], видимо, не учитывая реальный характер договора железнодорожной перевозки груза. Транспортная железнодорожная накладная и выданная перевозчиком на ее основании грузоотправителю квитанция о приеме груза лишь *подтверждают* заключение договора перевозки груза (ст. 25 УЖТ РФ), не делая последний вместе с тем *contractus consensu* [лат. консенсуальный договор].

В связи с этим позволим себе не сойтись во мнении с Г. Б. Астановским относительно того, что «ни визирование накладной станцией, ни прием накладной приемосдатчиком железной дороги перед погрузкой груза средствами грузоотправителя не могут быть признаны моментом заключения договора перевозки. Момент заключения договора перевозки груза, — резюмирует ученый, — наступает, когда железная дорога в подтверждение приема груза к перевозке выдает грузоотправителю грузовую квитанцию» [11, с. 79]. Также спорной кажется позиция, высказанная Г. А. Моргуновой, сводящаяся к тому, «что для заключения договора железнодорожной перевозки недостаточно простой передачи-принятия груза, а необходимо, чтобы стороны достигли соглашения об условиях перевозки и выразили его в определенной законом установленной форме» [12, с. 17].

На этом фоне особенно предпочтительно выглядит юридически обоснованное суждение В. Г. Баукина, что исполнение «сторонами условий принятой заявки свидетельствует о вступлении перевозчика и грузоотправителя в договорные отношения перевозки грузов» [13, с. 68]. То есть связывая себя договорными отношениями по подаче транспортных средств и предъявлению груза к перевозке, стороны, по сути, обязуются заключить в будущем договор железнодорожной перевозки груза, который в силу присущего ему реального характера будет считаться заключенным по исполнении предшествующего ему двустороннего обязательства между теми же лицами.

Согласно п. 3 ст. 429 ГК РФ предварительный договор должен содержать условия, позволяющие установить предмет, а также другие существенные условия основного договора. Предмет договора перевозки груза сводится к оказанию перевозчиком возмездных услуг по территориальному перемещению с использованием механических транспортных средств материальных ценностей (груза), вверенных ему для того грузоотправителем, из пункта отправления в пункт назначения и их выдаче грузополучателю (ст. 785 ГК РФ, ст. 25 УЖТ РФ).

Из смысла юридических норм, регулирующих перевозку, следует, что обязательному согласованию в целях заключения договора перевозки груза железнодорожным транспортом подлежат условия о виде и количестве груза; о наименовании грузоотправителя, *грузополучателя* и перевозчика; о станции отправления и назначения; о виде подвижного состава (контейнеров); о сроке перевозки; о цене договора и порядке расчетов. Все перечисленные сведения, за исключением информации о грузополучателе (фиксируется в накладной), не принимающем участия в отношениях по подаче транспортных средств и предъявлению груза к перевозке, находят свое отражение в предназначенных для этого графах заявки на перевозку груза, представляемой грузоотправителем и подлежащей согласованию железнодорожным перевозчиком и владельцем инфраструктуры.

Таким образом, условия договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом не позволяют в полной мере детерминировать существенные условия будущего договора перевозки груза, что, в свою очередь, свидетельствует о недопустимости зачисления договора о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке в разряд предварительных договоров.

На случай, когда сторона, заключившая предварительный договор, уклоняется от заключения основного договора (п. 5 ст. 429 ГК РФ), законодатель делает отсылку к п. 4 ст. 445 Кодекса, согласно которому если сторона, для которой в соответствии с законом заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор.

Договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом не предусматривает за одной из сторон — перевозчиком правомочия понудить своего контрагента (грузоотправителя) в судебном порядке заключить соглашение о перевозке груза, т.е. предъявить груз к перевозке вместе с заполненной транспортной железнодорожной накладной.

Итак, договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом, исходя из его сущностных особенностей, нельзя отнести ни к договорам возмездного оказания услуг, ни к предварительным договорам. Нельзя его также отождествлять с договором аренды транспортного средства с экипажем.

Исследуя юридическую природу обязательства по подаче транспортных

средств и предъявлению груза к перевозке, надлежит обратить внимание на разработки в этой области С. Ю. Морозова. Названный ученый-юрист, занимающийся проблематикой гражданско-правовых организационных отношений, в том числе в транспортной сфере, приходит к выводу об организационном характере договора, объектом урегулирования которого выступают означенные правоотношения, противопоставляя его тем самым имущественному договору перевозки груза [5].

Организационные договоры и производные от них «организационно-правовые отношения как бы обслуживают иные гражданские правоотношения, они не являются “самоцелью”, а представляют собой определенное организационно-правовое средство, используемое сторонами в целях упорядочения своих основных (имущественных и личных неимущественных) отношений» [15, с. 165]. В связи с этим правоотношения, складывающиеся между перевозчиком и грузоотправителем по подаче вагонов, контейнеров под погрузку и предъявлению груза к перевозке железнодорожным транспортом, можно квалифицировать как «организационно-предпосылочные» [15, с. 54], т.е. направленные *на завязку*, *а также последующее развитие имущественных отношений* из договора железнодорожной перевозки груза.

Без осуществленной должным образом железнодорожным перевозчиком подачи вагонов, контейнеров под погрузку и в отсутствие предъявления груза к перевозке грузоотправителем, упомянутыми лицами не может быть заключен, а следовательно, и затем исполнен реальный договор перевозки груза (ст. 785 ГК РФ, ст. 25 УЖТ РФ).

Информационное содержание заявки составляют сведения об объемах перевозки в вагонах и тоннах, дате погрузки, распределении груза по железнодорожным станциям назначения. И это «далеко не полный перечень вопросов, согласование которых является непременным условием всякой перевозки и без разрешения которых она не может быть начата» [6, с. 45].

Договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом, очевидно связанный с согласованием некоторых условий основного договора, а также со стадией заключения договора перевозки груза — вверением груза перевозчику, следует отнести к числу *организационных* договоров.

Договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом является *консенсуальным*, поскольку вступает в силу с момента его заключения, т.е. достижения грузоотправителем и перевозчиком соглашения относительно всех существенных условий, содержащихся в заявке на перевозку груза.

На наш взгляд, исследуемый договор надлежит относить к числу *двусторонних* договоров, в которых каждая из сторон имеет и права, и обязанности, а «воли сторон носят встречный характер» [16].

Договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом не может быть отнесен к

категории рамочных договоров, поскольку он заключается в целях подготовки осуществления одного, а не множества обязательств железнодорожной перевозки груза.

Договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке в отсутствие признака системности организуемых им отношений, напротив, является *срочным*. Срок его действия, который в соответствии со ст. 11 УЖТ РФ не должен превышать 45 дней, обусловлен сроком исполнения обязательства по подаче вагонов, контейнеров по погрузку и предъявлению груза к перевозке.

Можно ли квалифицировать договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом, многие условия которого имеют стандартный характер: заданы нормами УЖТ РФ, а также Правил приема заявок на перевозку грузов (приказ Минтранса России от 27 июля 2015 г. № 228 «Об утверждении Правил приема перевозчиком заявок грузоотправителей на перевозку грузов железнодорожным транспортом»), в качестве договора присоединения (ст. 428 ГК)?

Согласно легальной дефиниции «договором присоединения признается договор, *условия которого определены одной из сторон* в формулярах или иных стандартных формах и могли быть приняты другой стороной не иначе как путем присоединения к предложенному договору в целом» (п. 1 ст. 428 ГК РФ). В то время как определение формы заявки на перевозку груза ГУ-12 осуществляется не перевозчиком, а федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта. Согласование же индивидуальных условий заявки и вовсе производится грузоотправителем, перевозчиком и владельцем инфраструктуры железнодорожного транспорта в рамках детально регламентированной процедуры, предусмотренной ст. 11 УЖТ РФ. Следовательно, договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом качествами договора присоединения не наделен.

Таким образом, договор о подаче транспортных средств и предъявлении груза к перевозке железнодорожным транспортом, призванный к урегулированию обязательственных отношений, материальным содержанием которых выступают корреспондирующие друг другу действия участников по подаче вагонов, контейнеров под погрузку, с одной стороны, (перевозчика), а также по предъявлению груза к перевозке — с другой (грузоотправителя), совершаемые ими с целью заключения в результате между собой договора перевозки груза (ст. 785 ГК РФ, ст. 25 УЖТ РФ), по своей природе является двусторонним, консенсуальным, безвозмездным, организационным, публичным, срочным.

Литература

1. Духно, Н. А. Теория транспортного права : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2016.
2. Абова, Т. Е. Ответственность за неисполнение обязательства, возникающего из принятой железнодорожным перевозчиком заявки о предоставлении

транспортных средств для перевозки грузов и неиспользование этих транспортных средств грузоотправителями // Юридические лица. Ответственность за нарушение обязательств. — М. : ИГиП РАН, МЗ Пресс, 2004.
3. Астахова, Е. Н. Договор о предъявлении груза и подаче транспортных средств на железнодорожном транспорте : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2007.
4. Гражданское право : в 4 т. Т. 4: Обязательственное право : учебник / отв. ред. Е. А. Суханов. — М. : Волтерс Клувер, 2008 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
5. Морозов, С. Ю. Система транспортных организационных договоров. — М. : Норма, 2011// Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
6. Хаснутдинов, А. И. Вспомогательные договоры на транспорте : дис. ... д-ра юрид. наук. — Иркутск, 1995.
7. Абова, Т. Е. Правовое регулирование отношений перевозки: проблемы и пробелы // Закон. — 2008. — № 7.
8. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй : в 3 т. — Т. 2 / под ред. П. В. Крашенинникова. — М. : Статут, 2011. Автор гл. 40 — Д. В. Мурзин // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
9. Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права : в 2 т. — Т. 1. — М. : Статут, 2005 // URL: http://library.brstu.ru/static/bd/klassika_ros_civilizac/Elib/1562.html.
10. Швецова, Ю. В. Обязательства железнодорожной перевозки грузов : дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2005.
11. Комментарий к Уставу железных дорог СССР / под ред. Г. Б. Астановского. — М. : Юрид. лит., 1986.
12. Моргунова, Г. А. Правовое регулирование обязательств по перевозке грузов железнодорожным транспортом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
13. Баукин, В. Г. Организационно-правовые условия заключения договора железнодорожной перевозки груза // Актуальные проблемы права : сб. науч. тр. / под ред. И. М. Филяниной. — Хабаровск, 2001.
14. Красавчиков, О. А. Гражданские организационно-правовые отношения // Антология уральской цивилистики. 1925—1989 : сб. ст. — М. : Статут, 2001.
15. Красавчиков, О. А. Категории науки гражданского права: Избр. Труды : в 2 т. — Т. 1. — М., 2001.
16. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. П. В. Крашенинникова. — М. : Статут, 2011 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
17. Брагинский, М. И. Договорное право. Книга четвертая. Договоры о перевозке, буксировке, транспортной экспедиции и иных услугах в сфере транспорта / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. — М. : Статут, 2007.

References

1. Dukhno, N. A. Teoriya transportnogo prava : monografiya [The Theory of Transport Law: monograph]/ N. A. Dukhno, V. M. Koryakin. — M. : Yurlitinform, 2016.
2. Abova, T. Ye. Otvetstvennost' za neispolneniye obyazatel'stva, voznikayushchego iz prinyatoy zheleznodorozhnym perevozchikom zayavki o predostavlenii transportnykh sredstv dlya perevozki gruzov i neispol'zovaniye etikh transportnykh sredstv gruzootpravitelyami [Responsibility for failure to fulfill an obligation arising from an application accepted by the rail carrier for the provision of vehicles for the carriage of goods and non-use of these vehicles by consignors]// Yuridicheskiye litsa. Otvetstvennost' za narusheniye obyazatel'stv. — M. : IGiP RAN, MZ Press, 2004.
3. Astakhova, Ye. N. Dogovor o pred"yavlenii gruza i podache transportnykh sredstv na

zheleznodorozhnom transporte : dis. … kand. yurid. Nauk [The contract on the presentation of the goods and the supply of vehicles for rail transport]. — M., 2007.
4. Grazhdanskoye pravo : v 4 t. T. 4: Obyazatel'stvennoye pravo : uchebnik [The law of obligations]/ otv. red. Ye. A. Sukhanov. — M. : Volters Kluver, 2008 // Spravochno-pravovaya sistema Konsul'tantPlyus.
5. Morozov, S. YU. Sistema transportnykh organizatsionnykh dogovorov [The system of transport organizational contracts]. — M. : Norma, 2011// Spravochno-pravovaya sistema Konsul'tantPlyus.
6. Khasnutdinov, A. I. Vspomogatel'nyye dogovory na transporte [Auxiliary transport contracts]: dis. ... d-ra yurid. nauk. — Irkutsk, 1995.
7. Abova, T. Ye. Pravovoye regulirovaniye otnosheniy perevozki: problemy i probely [Legal Regulation of Transportation Relations]// Zakon. — 2008. — № 7.
8. Postateynyy kommentariy k Grazhdanskomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii, chasti vtoroy : v 3 t. — T. 2 [Article-by-article commentary to the Civil Code of the Russian Federation]/ pod red. P. V. Krasheninnikova. — M. : Statut, 2011. Avtor gl. 40 — D. V. Murzin // Spravochno-pravovaya sistema Konsul'tantPlyus.
9. Shershenevich, G. F. Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava [Textbook of Russian civil law]: v 2 t. — T. 1. — M.: Statut, 2005 // URL: http://library.brstu.ru/static/bd/klassika_ros_civilizac/Elib/1562.html.
10. Shvetsova, YU. V. Obyazatel'stva zheleznodorozhnoy perevozki gruzov [Obligations of the railway transportation of goods]: dis. ... kand. yurid. nauk. — Volgograd, 2005.
11. Kommentariy k Ustavu zheleznykh dorog SSSR [Comment to the Charter of the USSR railways]/ pod red. G. B. Astanovskogo. — M. : Yurid. lit., 1986.
12. Morgunova, G. A. Pravovoye regulirovaniye obyazatel'stv po perevozke gruzov zheleznodorozhnym transportom : avtoref. dis. ... kand. yurid. Nauk [Legal regulation of obligations for the carriage of goods by railway]. — M., 2004.
13. Baukin, V. G. Organizatsionno-pravovyye usloviya zaklyucheniya dogovora zheleznodorozhnoy perevozki gruza [Organizational and legal conditions for the conclusion of a contract for the carriage of goods by railway]// Aktual'nyye problemy prava : sb. nauch. tr. / pod red. I. M. Filyaninoy. — Khabarovsk, 2001.
14. Krasavchikov, O. A. Grazhdanskiye organizatsionno-pravovyye otnosheniya [Civil and organizational legal relations]// Antologiya ural'skoy tsivilistiki. 1925—1989 : sb. st. — M. : Statut, 2001.
15. Krasavchikov, O. A. Kategorii nauki grazhdanskogo prava[Categories of the science of civil law]: Izbr. Trudy : v 2 t. — T. 1. — M., 2001.
16. Postateynyy kommentariy k Grazhdanskomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii, chasti pervoy [Article-by-article commentary to the Civil Code of the Russian Federation]/ pod red. P. V. Krasheninnikova. — M. : Statut, 2011 // Spravochno-pravovaya sistema Konsul'tantPlyus.
17. Braginskiy, M. I. Dogovornoye pravo. Kniga chetvertaya. Dogovory o perevozke, buksirovke, transportnoy ekspeditsii i inykh uslugakh v sfere transporta [Contract law. Book four. Agreements on transportation, towing, transport expedition and other services in the field of transport]/ M. I. Braginskiy, V. V. Vitryanskiy. — M. : Statut, 2007.

УДК 342.951:328.185

© Иванов Роман Валерьевич
— соискатель ученой степени кандидата юридических наук,
Военный университет

© Трубицына Велесса Александровна
— аспирант Юридического института,
Российский университет транспорта

Некоторые вопросы профилактики коррупции в сфере закупочной деятельности открытого акционерного общества «Российские железные дороги»

Аннотация. Общепризнано, что одной из наиболее коррупционноемких сфер деятельности государства и его институтов, а также организаций независимо от форм собственности являются сфера закупок товаров, работ и услуг как для государственных и муниципальных нужд, так и для удовлетворения нужд организаций. Потому совершенствование процедур закупочной деятельности в целях противодействия коррупции неизменно называется в числе приоритетных направлений антикоррупционной политики во всех программных документах, в том числе в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460, и Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. В ОАО «РЖД» эта важнейшая область деятельности регулируется вступившим в силу с 1 июля 2018 г. Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД», утвержденным Советом директоров ОАО «РЖД» 28 июня 2018 г.

Ключевые слова: закупка товаров; коррупция; планирование закупок; подготовка документации о конкурентной закупке; проведение процедур по выбору поставщика.

© Roman V. Ivanov
— applicant of Candidate of Law, The Military Uiversity

© Velessa Al. Trubitsyna
— post-graduate, Law Institute of the Russian University of Transport

Some preventive measures of corruption in the procurement activities of JSC “Russian Railways”

Abstract. It is common knowledge that one of the most intensive fields of corruptive activity of the state and its institutions, as well as organizations, regardless of ownership, is the procurement of goods and services for both governmental and municipal needs, and to meet the needs of organizations. Therefore, the improvement of procurement procedures in order to combat corruption is invariably situated among the priority areas of anti-corruption policy in all programs, including the National Anti-Corruption Strategy, approved by the Presidential Decree No. 460 of April 13, 2010, and the National Anti-Corruption Action Plan on 2018-2020, approved by the Decree of the President of the Russian Federation of June 29, 2018 No. 378. In JSC “Russian Railways”, this major area of activity is regulated by the Regulation on the purchase of goods and services for the needs of JSC “Russian Railways”, which was adopted on July 1, 2018, approved by the Board of Directors of JSC “Russian Railways” on June 28, 2018.

Keywords: procurement of goods; corruption; procurement planning; preparation of competitive procurement documentation; conducting procedures for the selection of a supplier.

Согласно Положению о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД» при закупке товаров, работ, услуг заказчик руководствуется следующими принципами, которые в числе прочего носят антикоррупционный характер:

1) информационная открытость закупки;

2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;

3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;

4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Целями осуществления закупок в ОАО «РЖД» являются:

1) создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчика в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности;

2) эффективное использование денежных средств заказчика;

3) расширение возможностей участия юридических и физических лиц в конкурентных закупках и стимулирование такого участия;

4) развитие добросовестной конкуренции;

5) обеспечение гласности и прозрачности закупок;

6) предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Договоры на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг заключаются заказчиком по результатам конкурентных и неконкурентных закупок, осуществляемых в соответствии с планом закупки (если сведения о таких конкурентных и неконкурентных закупках в обязательном порядке подлежат включению в план закупки в соответствии с законодательством РФ), размещенным в единой информационной системе (если информация о таких конкурентных и неконкурентных закупках подлежит размещению в единой информационной системе в соответствии с законодательством РФ), за исключением случаев возникновения потребности в закупке вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, при необходимости срочного медицинского вмешательства, а также для предотвращения угрозы возникновения указанных ситуаций.

Процедура закупок в ОАО «РЖД» включает следующие этапы:

— планирование закупок;

— подготовка документации о конкурентной закупке;

— проведение процедур по выбору поставщика (исполнителя);

— заключение договора и его исполнение;

— прием поставленных товаров, результатов выполненных работ, предоставленных услуг.

Планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения:

1) плана закупки товаров, работ, услуг;

2) плана закупки инновационной или высокотехнологичной продукции, а также лекарственных средств.

Основой для формирования плана закупки являются прогнозные и/или утвержденные бюджетные параметры и производственные, инвестиционные и иные программы заказчика на плановый период.

План закупки может формироваться с учетом таких сведений, как курсы валют, биржевые индексы и другие сведения, на основании следующих программ, определяющих закупочную деятельность заказчика:

а) производственная программа (учитываются все конкурентные и неконкурентные закупки, формирующие смету затрат на производство и реализацию товаров (работ, услуг);

б) ремонтная программа (план ремонтов);

в) инвестиционная программа (включая техническое перевооружение и реконструкцию, в том числе в области информационных технологий, новое строительство);

г) иные программы.

На основании плана закупки соответствующим структурным подразделением ОАО «РЖД» осуществляется *подготовка документации о конкурентной закупке*, в которой должны быть указаны следующие сведения:

1) требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные законодательством РФ, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика;

2) требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке;

3) требования к описанию участниками такой закупки поставляемого товара, который является предметом конкурентной закупки, его функциональных характеристик (потребительских свойств), его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками такой закупки выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом конкурентной закупки, их количественных и качественных характеристик;

4) место, условия и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работы, оказания услуги;

5) сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота), либо формула цены, устанавливающая правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора, и максимальное значение цены договора, либо цена единицы товара, работы, услуги и максимальное значение цены договора;

6) форма, сроки и порядок оплаты товара, работы, услуги;

7) порядок формирования цены договора (цены лота);

8) порядок, дата начала и дата окончания срока подачи заявок на участие в закупке (этапах конкурентной закупки) и порядок подведения итогов такой закупки (этапов закупки);

9) требования к участникам закупки;

10) требования к участникам закупки и привлекаемым ими субподрядчикам, соисполнителям и (или) изготовителям товара, являющегося предметом закупки, и перечень документов, представляемых участниками закупки;

11) формы, порядок, дата и время окончания срока предоставления участникам закупки разъяснений положений документации о закупке;

12) дата рассмотрения предложений участников закупки и подведения итогов закупки;

13) критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке;

14) порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке;

15) описание предмета закупки;

16) иные сведения.

После подготовки документации о закупке осуществляется *проведение процедур по выбору поставщика* (исполнителя). В ОАО «РЖД» предусмотрено осуществление следующих закупок:

а) конкурентные закупки: открытый конкурс; открытый двухэтапный конкурс; закрытый конкурс; закрытый двухэтапный конкурс; открытый аукцион; закрытый аукцион; запрос котировок; закрытый запрос котировок; запрос предложений; закрытый запрос предложений; конкурентный отбор;

б) неконкурентные закупки: закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Для оценки и сопоставления заявок участников закупки в документации о конкурентной закупке используются следующие критерии:

— цена договора и/или единицы товара, работы, услуги;

— качественные, функциональные и экологические характеристики товаров, работ, услуг;

— квалификация участников закупки;

— расходы на эксплуатацию товаров;

— стоимость жизненного цикла;

— расходы на техническое обслуживание товаров;

— сроки (периоды) поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;

— срок предоставления гарантии качества товаров, работ, услуг;

— объем предоставления гарантии качества товаров, работ, услуг;

— наличие системы менеджмента качества (оценка по этому критерию осуществляется в обязательном порядке в случае закупки продукции, подлежащей инспекторскому контролю);

— наличие фактов неисполнения, ненадлежащего исполнения обязательств перед заказчиком и/или третьими лицами;

— условия оплаты товаров, работ, услуг (размер аванса, сроки оплаты и т.п.).

Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД» содержит категорический запрет на проведение до выявления победителя закупки переговоров заказчиком, членами комиссий с участником закупки в отношении заявок на участие в закупке, в том числе в отношении заявки, поданной таким участником.

По результатам проведения конкурентных процедур *заключается договор*. Договор заключается на условиях, указанных в документации конкурентного отбора по цене, предложенной победителем конкурентного отбора или по цене, предложенной участником конкурентного отбора, с которым заключается договор или с согласия таких лиц, на более выгодных для заказчика условиях. Победитель должен представить заказчику подписанный им договор в установленный в документации о конкурентном отборе срок. Одновременно с договором должны быть представлены сведения в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов (с подтверждением соответствующими документами).

Если подписанный договор либо сведения о бенефициарах не представлены в срок, победитель признается уклонившимся от заключения договора. В этом случае заказчик вправе заключить договор с участником,

сделавшим предпоследнее предложение о цене договора (цене лота) (при условии соответствия технического предложения такого участника требованиям документации о конкурентном отборе. Соответствующее решение указывается заказчиком в протоколе).

Договор по результатам конкурентной закупки заключается не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 20 дней с даты размещения в единой информационной системе итогового протокола, составленного по результатам конкурентной закупки. В случае необходимости одобрения органом управления заказчика в соответствии с законодательством РФ заключения договора или в случае обжалования в антимонопольном органе действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки договор должен быть заключен не позднее чем через пять дней с даты указанного одобрения или с даты вынесения решения антимонопольного органа по результатам обжалования действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки.

Победитель, иной участник, заключивший договор с заказчиком обязан информировать заказчика в сроки, установленные договором о произошедших изменениях в сведениях в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующими документами.

При исполнении договора не допускается перемена поставщика (исполнителя, подрядчика), за исключением случаев, если новый поставщик (исполнитель, подрядчик) является правопреемником поставщика (исполнителя, подрядчика) по такому договору вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения. Новый поставщик (исполнитель, подрядчик) должен соответствовать требованиям к участникам закупки, которые устанавливались в документации о конкурентной закупке.

При исполнении договора по согласованию с заказчиком допускается поставка товара, выполнение работы или оказание услуги, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с качеством и соответствующими техническими и функциональными характеристиками, указанными в договоре. При этом стоимость поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг не должна быть выше стоимости, указанной в договоре.

Как показывает правоприменительная, в том числе судебная, практика, коррупционные отношения могут возникнуть на любом этапе процедуры закупки.

На этапе планирования закупок для нужд ОАО «РЖД», как правило, собственно коррупционные деяния, т.е. противоправные корыстные действия (бездействие), еще не происходят, а создаются лишь необходимые

условия для их совершения. Исключение могут составить случаи подкупа должностных лиц, причастных к планированию закупок, за предоставление инсайдерской (от англ. *Inside* — внутри) информации. Взятки могут предлагаться за возможность заблаговременно ознакомиться с планами и планами-графиками закупок, особенно в той их части, которая не подлежит обнародованию, а также с содержанием готовящейся конкурсной (аукционной) документации, с техническими характеристиками планируемой к закупке продукции, с техзаданиями на выполнение работ, оказание услуг и т.п. Потенциальные участники конкурентных процедур всегда заинтересованы в том, чтобы как можно раньше получить сведения о планируемых закупках с тем, чтобы еще до официального опубликования извещений о торгах заблаговременно к ним подготовиться, получив тем самым конкурентные преимущества перед иными участниками закупок. Информация такого рода дорого стоит, и многие представители бизнеса готовы за нее платить немалые деньги. Отсюда и коррупция.

Сюда же относится подкуп лиц, причастных к формированию планов закупок, для того, чтобы конкурсная (аукционная) документация была сформирована таким образом, чтоб она была, что называется, заранее «заточена» под товар (работы, услуги) конкретного поставщика (исполнителя).

«Заточенность» конкурсной (аукционной) документации под конкретного участника закупки может проявляться:

— во-первых, в форме прямого отступления от требований законодательства о закупках. Например, заказчик может установить необоснованные исключения из общих правил для определенной категории юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Нарушение норм законодательства заказчиком может также выразиться в установлении не предусмотренных законодательством требований к участникам закупок (например, обязательное наличие у участника закупки опыта исполнения договоров, заключенных именно с этим заказчиком). Недопустимы также случаи установления требования о наличии лицензии на ремонт продукции при размещении заказов на их поставку, предъявления требования о наличии лицензии по нелицензируемым видам деятельности и т.п.;

— во-вторых, путем субъективного толкования заказчиком правил описания объекта закупки. Используя неоднозначные формулировки, заказчик на внешне законных основаниях может сформулировать описание предмета закупки таким образом, что оно будет полностью совпадать с товаром, который имеется только у «нужного» поставщика, что позволит ему в представленной заявке снизить сроки поставки и цену и тем самым претендовать на признание его победителем конкурентных процедур;

— в-третьих, путем установления нереальных или трудновыполнимых сроков исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам конкурентных процедур. Коррупционность данного фактора состоит в том, что все потенциальные конкуренты отметаются изначально, поскольку мало

кто возьмется выполнить эту работу в столь нереальные сроки. Подобного рода извещения о размещении заказов с нереальными сроками исполнения чаще всего имеют место в конце календарного года, когда заказчик пытается объяснить сжатые сроки необходимостью освоить выделенные бюджетные средства в текущем финансовом году. Как указывает А. А. Храмкин, размещение заказа аврально в конце года предполагает и авральную приемку некачественной продукции под большой «откат» [1].

Почву для коррупции готовит умышленное искажение содержания конкурсной (аукционной) документации, в том числе и сугубо технического свойства. Так, на состоявшемся 30 мая 2013 г. «круглом столе» рабочей группы «Открытого правительства» по совершенствованию процесса закупок отмечалось, что для злоупотреблений при размещении заказов чаще всего используются такие «хитрости», как использование латинских букв, опечатки и ошибки, отсутствие ключевых слов, замена букв на похожие цифры, использование тире в корне слова, разделение букв пробелами.

На этапе проведения конкурентных процедур основными проявлениями коррупционного поведения потенциального взяткополучателя для получения «отката» могут быть:

— активное оказание помощи в составлении заявки одному из участников конкурентных процедур;

— консультирование работников лоббируемой организации по различным вопросам предстоящих процедур выбора поставщика (исполнителя);

— информирование данной организации о других участниках конкурса, о содержании представленных ими заявок на участие в торгах;

— «обработка» членов конкурсной комиссии с целью склонения их к определению победителем конкурса именно этой, а не иной организации;

— собирание и распространение порочащих сведений об организациях-конкурентах, подавших заявки на участие в конкурсе;

— иные действия.

Вся совокупность возможных нарушений на этапе проведения конкурентных процедур в научной литературе представляется в виде таблицы [2, с. 229—230].

Таблица

Нарушения порядка проведения конкурентных процедур, создающие условия для возникновения коррупции при закупках

№ п/п	Наименование стадии	Характер нарушений, совершаемых заказчиками
1	Подготовка заявок участниками	— предоставление неполной или разной информации о закупке, подмена разъяснений ссылками на документацию о закупке; — прямые контакты и переговоры с поставщиками; — дискриминационные разъяснения или изменения в документацию
2	Процедура вскрытия конвертов с заявками	— оглашение неполной или неверной информации о предложениях конкурентов; — сокрытие информации о наличии или об отсутствии необходимых документов; — оглашение несуществующей информации о закупке; — подлог, добавление, изъятие, непринятие заявок на участие в конкурсе
3	Рассмотрение, оценка и сопоставление заявок	— необоснованная дискриминация в отношении поставщиков; — необоснованные преференции поставщикам; — разное отношение к разным участникам размещения заказа по одинаковым (схожим) условиям предложений поставщиков: одни из них допускаются, другие нет; — использование необъявленных или недопустимых условий допуска к размещению заказа, критериев отбора
4	Заключение контракта	— затягивание (препятствие) процедуры обжалования размещения заказа; — необоснованные изменения условий договора (контракта); — затягивание (ускорение) заключения договора (контракта); — запрос недопустимых или необъявленных документов и сведений при заключении договора (контракта); — необоснованный отказ от заключения договора (контракта)

Стадия исполнения договора (контракта) является наиболее коррупционноемкой стадией закупок. Это обусловлено тем, что именно на этой стадии осуществляется практическая реализация тех преступных умыслов и договоренностей между должностными лицами заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя), которые, как правило, формируются на предыдущих этапах — при планировании закупок, при формировании конкурсной (аукционной) документации, при проведении процедур

определения поставщика (подрядчика, исполнителя). На этапе исполнения договора и приемки результатов его исполнения происходит своего рода «конвертация» преступных замыслов в собственно преступные деяния, поскольку именно здесь появляется главный предмет коррупционной сделки — денежные средства, которые заказчик в соответствии с договором перечисляет исполнителю (в виде аванса либо по результатам выполненных работ), а исполнитель, в свою очередь, возвращает («откатывает») часть полученных денежных средств заказчику в качестве благодарности за полученный заказ.

Анализ практики антикоррупционной деятельности в сфере закупок товаров, работ и услуг для нужд организаций позволяет выделить две основные разновидности механизма возникновения коррупции на стадии исполнения договора:

1) первая разновидность связана с практической реализацией преступного умысла должностного лица организации-заказчика на завладение частью денежных средств, выделенных на закупки товаров, работ и услуг, сформированного на предыдущих стадиях закупочного процесса (именно этот механизм описан выше). Подобного рода действия должностных лиц могут проявляться в самых разнообразных формах: в активном содействии в ускорении перечисления денежных средств на счета организации-исполнителя; внесение корректив в первоначально заявленные требования с целью облегчения условий исполнения договора; «закрывание глаз» на нарушения сроков поставки готовой продукции; снисходительность и послабления при выявлении недостатков в количестве и качестве поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг и т.п.;

2) при втором способе преступный умысел возникает непосредственно в ходе исполнения договора и приемке результатов его исполнения. В данном случае в ходе конкурсного отбора организации-поставщика, как правило, каких-либо нарушений не происходит, конкурентные процедуры проходят в рамках установленных нормативных требований. Однако на этапе непосредственного исполнения заключенного договора представитель организации-заказчика, реализуя преступный умысел на неправомерное обогащение, различными способами и средствами (путем предъявления завышенных требований к поставщику и изготовляемой им продукции или предоставляемым услугам; к срокам исполнения обязательств по договору; мелочных, внешне законных придирок; угрозой в задержке окончательного расчета за выполненные работы и т.п.) понуждает исполнителя «поделиться» перечисленными ему на выполнение заказа денежными средствами (т.е. «откатить» представителю заказчика некую мзду) в обмен на облегчение условий исполнения договора и приемки готовой продукции. Задача вымогателя взятки («отката») существенно облегчается, когда у организации-исполнителя возникают трудности с исполнением заказа, например, по обеспечению требуемого качества заказанной продукции и

услуг, по срокам ее поставки и др. В данном случае организация-исполнитель нередко сама выступает в роли инициатора коррупционной сделки, желая откупиться от излишней придирчивости заказчика путем дачи взятки соответствующим должностным лицам. В итоге преступный интерес двух сторон полностью совпадает, и мы получаем в чистом виде то самое явление, которое получило наименование «откат».

Таким образом, противодействие коррупции в сфере закупок должно стать приоритетным направлением антикоррупционной деятельности в ОАО «РЖД».

Литература

1. Храмкин, А. А. Противодействие коррупции в госзакупках. — М. : ИД «Юриспруденция», 2009.
2. Корякин, В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности. — М. : Юрлитинформ, 2014.

References

1. Khramkin, A. A. Protivodeystviye korruptsii v goszakupkakh [Anti-corruption in public procurement]. — M. : ID «Yurisprudentsiya», 2009.
2. Koryakin, V. M. Protivodeystviye korruptsii v sfere gosudarstvennykh zakupok dlya nuzhd oborony i voyennoy bezopasnosti [Anti-corruption in public procurement for defense and military security]. — M. : Yurlitinform, 2014.

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 656:005.932

© Полякова Татьяна Анатольевна
— доктор юридических наук, главный научный сотрудник,
исполняющая обязанности заведующего сектором информационного
права и международной информационной безопасности,
Институт государства и права Российской академии наук,
заслуженный юрист Российской Федерации
polyakova_ta@mail.ru

Влияние цифровой экономики на развитие транспортной отрасли и проблемы обеспечения информационной безопасности: правовой аспект

Аннотация. Статья посвящена правовому регулированию применения информационных телекоммуникационных технологий в транспортной отрасли в условиях цифровизации и реализации стратегических задач цифровой экономики. Рассмотрены вопросы информационной безопасности применения цифровых технологий и средств на транспорте, а также актуальные тренды: «большие данные», искусственный интеллект, цифровые платформы для обеспечения пассажирских перевозок. Кроме того, отдельно выделена проблематика формирования единого научно-технологического пространства в транспортной сфере и связанные с этим вопросы электронного взаимодействия и обеспечения информационной безопасности.

Ключевые слова: информационная безопасность; транспортный комплекс; правовое обеспечение; цифровая экономика; цифровизация.

© Tatiyana An. Polyakova
— Doctor of Law, main researcher, acting head
of the sector of information law and international
information security, Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences, honored lawyer
of the Russian Federation

The effect of digital economy on the transport industry development and the problems of information security enforcement: the legal aspect

Abstract. The article is devoted to the legal regulation of the use of information telecommunication technologies in the transport industry in the conditions of digitalization and the implementation of the strategic objectives of the digital economy. There have been also considered the issues of safe use of digital technologies and means of transport, as well as such current trends as “big data”, artificial intelligence, digital platforms for providing passenger traffic. In addition, there have been separately identified the problems of forming a unified scientific and technological space in the transport sector and the related issues of electronic interaction and enforcement of information security.

Keywords: information security; transport complex; legal support (enforcement); digital economy; digitalization.

Сегодня все шире проникают в нашу жизнь элементы цифровизации, обозначен круг стратегических вопросов и задач в области цифровизации экономики, государственного управления, реализации документов стратегического планирования и национальных проектов, требующих форсированного технологического развития, по сути, прорыва, связанного с формированием единого информационно-правового пространства транспортной отрасли и обеспечением информационной безопасности. Следует признать, что цифровизация как импульс эволюционных, инновационных изменений должна стать определенной базой не только в экономике, но и в сфере государственного управления.

Использование современных цифровых технологий в транспортном комплексе связано: с «большими данными», которые позволяют получать информацию в режиме, близком к реальному времени; искусственный интеллект необходим для обработки огромного количества показателей и большого количества параметров, а также нужен в современных условиях для того, чтобы выбирать оптимально возможные решения; а интернет вещей позволяет собирать колоссальные объемы информации и корректировать действия автоматически; использование технологии распределенного реестра требуется для исключения возможности искажения данных и т.д. Все эти тренды цифровизации исключительно актуальны и для транспортной отрасли, которая должна стать, по сути, магистралью развития цифровой экономики.

Тем не менее очевидно, что глобальная цифровая трансформация создает широкий спектр рисков, вызовов и угроз для национальных экономик, хозяйствующих субъектов и физических лиц.

Проблемы фундаментальных теоретико-методологических вопросов в связи с трансформацией права требуют не только информационно-правовых исследований, но и междисциплинарных подходов, касаются административной, финансовой, налоговой сферы, исключительно важны для формирования единого научно-технологического пространства в транспортной сфере. Нам надо единообразно понимать, что такое цифровая

экономика, экосистема цифровой экономики и многие другие новеллы, появившиеся в понятийном аппарате и т.д.

В условиях развития цифровой экономики, формирования информационного общества как общества знаний, а именно это сегодня важные стратегические задачи, особое значение приобретают не только фундаментальные научные исследования рисков, систематизация вызовов и угроз информационной безопасности, но и подготовка кадров. Ключевое значение для обеспечения информационной безопасности имеют не только вопросы технической безопасности в информационном пространстве, единое информационное пространство доверия, но и вопросы безопасности критической информационной инфраструктуры.

Сегодня поставлена задача исследования различных многоаспектных, системных как теоретико-методологических, так и прикладных, проблем правового обеспечения международной информационной безопасности, вытекающая из резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности», а также организационно-правовых вопросов формирования системы международной информационной безопасности, противодействия информационной преступности, суверенитета, идентификации личности, защиты персональных данных, робототехники и искусственного интеллекта, продвижения российских инициатив, касающихся правил поведения в информационном пространстве, международного сотрудничества.

Такие задачи определены в Российской Федерации Президентом РФ и Правительством РФ. Это в первую очередь совершенствование системы управления (появление нового Министерства — цифрового развития связи и массовых коммуникаций, разделение Министерства образования и науки РФ) и др.

В ст. 11 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» указывается на формирование единого информационно-правового пространства, как одного из приоритетных направлений развития транспорта.

Постановлением от 15 августа 2018 г. № 943 утверждены Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекты транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве, которыми предусмотрена необходимость взаимодействия субъектов в случае угрозы совершения актов незаконного вмешательства в транспортную инфраструктуру на основе обмена информацией.

При этом способ обмена информации и взаимодействия не урегулирован. Вместе с тем учитывая задачи цифровой экономики, формирования единого информационно-правового пространства, экосистем умных городов, в

которые, безусловно, будет включен и транспорт, представляется актуальным развитие положений об электронном взаимодействии различных субъектов, перечень которых реально значительно шире, чем предусмотрено в постановлении Правительства от 15 августа 2018 г. № 943.

Для реализации электронного взаимодействия, в том числе в сфере транспорта, требуется трансформация подхода в праве к самой сущности электронного взаимодействия, возникшей из сферы документооборота и оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Это требует дополнительного теоретико-правового анализа с позиций междисциплинарного подхода и формирования новых правовых конструкций.

Несомненно, сказанное касается и перспектив развития транспортного коридора в рамках практически всех региональных объединений — ШОС, ЕАЭС, БРИКС, ОДКБ, СНГ и др., определения направлений правового обеспечения единого защищенного транспортного пространства. Особенно показательной в связи с этим является разработка национального законодательства, например, в области робототехники и искусственного интеллекта, вытекающая не только из национальных стратегических документов, но и из европейских рекомендаций (2016).

Такая работа в Российской Федерации ведется и Институте государства и права, Российская академия наук принимает в ней активное участие на экспертном уровне и в рамках грантов Российского фонда фундаментальных исследований. Сектор информационного права, образованный в Институте государства и права РАН в 1999 г., традиционно ежегодно проводит научные семинары, круглые столы, международные конференции, на которых обсуждаются и вопросы соблюдения прав граждан в информационной сфере, обеспечения информационной безопасности и другие актуальные темы развития информационного права.

Формирование единого информационно-правового транспортного пространства, мониторинг национального законодательства в области транспортной безопасности, включая информационную безопасность, его системный анализ, а это касается и понятийного аппарата, как уже отмечалось, имеет важное значение для разработки транспортной платформы. Опыт проведения научно-практических мероприятий, с одной стороны, показывает огромный массив проблем, связанных с разработкой единой цифровой платформы транспортного комплекса в Российской Федерации. Вместе с тем нередко специалисты различных отраслей права не располагают достаточной актуальной и целостной информацией о состоянии правового регулирования в области обеспечения информационной безопасности в других государствах, основываются на фрагментарных положениях, что подтверждает значение сравнительно-правовых (компаративистских) исследований в данной сфере.

Полагаем, что вопрос о развитии информационного законодательства, включая и вопросы правового обеспечения информационной безопасности,

непосредственно затрагивающие значительное количество вопросов, связанных с обеспечением национальных интересов личности, общества и государства в транспортном комплексе (включая и критическую информационную инфраструктуру), в целом связан с реализацией документов стратегического планирования в области информационной безопасности как важной составляющей национальной безопасности России.

Сегодня в России активно обсуждается концепция единой цифровой платформы транспортного комплекса. Как известно, по инициативе Минтранса России с ней в ноябре 2018 г. выступил Министр транспорта РФ Е. Дитрих. Принято решение о создании государственными транспортными компаниями ассоциации «Цифровой транспорт и логистика» (ЦТЛ), в которую войдут ОАО «РЖД» (подписано соответствующее распоряжение Правительства РФ), «Аэрофлот», «РТ-Инвест Транспортные системы» (РТИТС, подконтрольная Ростеху). Данное предложение касается разработки цифровой платформы транспортного комплекса (ЦПТК) на базе российского программного обеспечения, о чем был подписан соответствующий протокол о намерениях. Планируется, что после окончания всех корпоративных процедур ЦТЛ объединит существующие и разрабатываемые сервисы в единое цифровое пространство для всех участников транспортно-логистических процессов и «обеспечит формирование мультимодальной логистики для развития транспортных коридоров» (директор ЦТЛ и Гендиректор РТИТС А. Замков). Таким образом, предполагается создать определенный инструмент как интеграционный механизм для объединения цифровизационных инициатив, среди которых в качестве ключевых Е. Чаркин (директор ОАО «РЖД» по IT) назвал монополию в цифровой сфере — цифровая платформа организации и мониторинга грузовых перевозок, создание цифровых транспортно-логистических узлов, цифровая платформа мультимодальных пассажирских перевозок.

По оценкам специалистов, в основу цифровой платформы заложена стандартизация, и именно эти необходимые в информационном обществе стандартизационные процессы, урегулированные с позиции права и выгодные для бизнеса, должны привлечь участников.

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 629

© Минбалеев Алексей Владимирович
— доктор юридических наук, главный научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности, Институт государства и права Российской академии наук

Развитие российского законодательства об использовании беспилотного транспорта в условиях цифровой экономики

Аннотация. Статья посвящена актуальному вопросу развития российского законодательства об использовании беспилотных транспортных средств. Исследуется зарубежный опыт регулирования использования беспилотных транспортных средств. Анализируются основные законодательные инициативы в России. Анализ законодательных инициатив в сфере правового регулирования беспилотных транспортных средств в России свидетельствует о ряде проблем, с которыми приходится сталкиваться разработчикам. Это, прежде всего, проблемы ответственности — кто будет ее нести в случае причинения вреда жизни или здоровью граждан и (или) вреда чужому имуществу. Будут ли это владельцы беспилотных транспортных средств, возможно ли страхование использования таких транспортных средств, могут ли нести ответственность разработчики таких средств? Все эти вопросы требуют обязательного решения.

Ключевые слова: транспорт; цифровые технологии; цифровая экономика; беспилотный транспорт; искусственный интеллект.

© Aleksey V. Minbaleev
— Doctor of Law, main researcher of the sector of information law and international information security, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

The development of Russian legislation on the use of unmanned vehicles in a digital economy

Abstract. The article is devoted to the problem of the development of Russian legislation on the use of unmanned vehicles. The article presents the analysis of

foreign regulation experience of unmanned vehicles. The main legislative initiatives in Russia have been analyzed. The conducted analysis of legislative initiatives in regulation of unmanned vehicles in Russia indicates a number of problems faced by developers. These are, first of all, problems of responsibility in case of people life or health injures of and/or property damages, problems of property and life insurance, responsibility of the developers of such vehicles, etc. All these issues require a mandatory solution.

Keywords: transport; digital technology; digital economy; unmanned vehicles; Artificial Intelligence.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203, закрепила правовые основания обеспечения национальных интересов, одним из которых стало формирование цифровой экономики — хозяйственной деятельности, в «которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг». Таким образом, качественным критерием нового типа общества официально закрепляется производство и распространение именно достоверной информации.

Одним из ключевых направлений в развитии использования цифровых технологий в транспортной отрасли Российской Федерации в условиях формирования цифровой экономики является использование технологий искусственного интеллекта и робототехники, в первую очередь в рамках реализации проектов по созданию и использованию беспилотных транспортных средств. Опыт регулирования использования цифровых технологий в транспортной сфере уже активно реализуется в мировой практике. Так, в 2017 г. в Эстонии подверглось регулированию использование роботов-курьеров, которые в пределах определенного пространства доставляют различную корреспонденцию и покупки. В Германии 12 мая 2017 г. Бундестагом внесены изменения в Закон о дорожном движении Германии (*Strassenverkehrsgesetz*), согласно которым с 21 июня 2017 г. официально допускается эксплуатация автомобиля посредством значительно или полностью автоматизированной функции вождения, если эта функция используется по назначению. Под такими автомобилями немецкий законодатель понимает «имеющие техническое оснащение, которое: 1) после активации может управлять автомобилем для выполнения задачи вождения, включая продольное и боковое управление; 2) при значительно или полностью автоматизированном управлении автомобилем способно соблюдать правила дорожного движения, относящиеся к вождению; 3) может быть в любое время вручную

перехвачено или деактивировано водителем автомобиля; 4) способно распознавать ситуации, когда управление автомобилем должно осуществляться самим водителем; 5) может визуально, акустически, тактильно или иным образом уведомлять водителя о необходимости взять на себя управление автомобилем с достаточным запасом времени до момента передачи управления и 6) сигнализирует об использовании, противоречащем справочному руководству». Водитель в соответствии с новыми правилами может отвлекаться и переходить на автоматизированное управление транспортом, но при этом он должен сохранять достаточную внимательность и перейти к управлению транспортным средством, если «значительно или полностью автоматизированная система предлагает ему сделать это, или если он признает или должен признать на основании очевидных обстоятельств, что условия целевого применения значительно или полностью автоматизированных функций вождения больше не существуют». С 5 до 10 млн евро увеличена предельная сумма возмещения вреда, которая может быть потребована, если вред, при наличии смерти или травмирования одного или нескольких людей, причинен в результате дорожно-транспортного происшествия с участием автомобиля посредством значительно или полностью автоматизированной функции вождения.

Регулирование аналогичных транспортных средств имеется в Дании, где с 1 июля 2017 г. вступили в силу изменения в Закон о дорожном движении и разрешены испытания беспилотного автотранспорта на дорогах общего пользования. При этом во время самого испытания внутри салона автомобиля обязательно присутствие человека, который должен иметь возможность во время испытания взять контроль над управлением автотранспортного средства. Согласно пояснительной записке к данному закону его основная цель — разрешить испытания беспилотных (самоходных) транспортных средств в Дании, когда это безопасно по соображениям безопасности дорожного движения. При этом создана экспериментальная схема, которая станет основой для различных испытаний с самоходными двигателями; процедуры испытаний не ограничивают возможности определения в законодательстве в области дорожного движения того, какие транспортные средства или дороги могут быть охвачены. Однако в разрешении на проведение испытаний беспилотных транспортных средств будет определено, какие средства будут одобрены для подобных испытаний в соответствии с требованиями Европейского Союза и национально одобренным перечнем транспортных средств, а также конкретные участки дорог и, при необходимости, время, когда подобные испытания разрешены.

В Канаде принят ряд общих документов, рекомендующих национальному законодателю ряд позиций, которые необходимо учитывать при регулировании автоматизированных транспортных средств; на уровне провинций и регионов разрабатываются и принимаются регламентные положения об испытании беспилотных транспортных средств, в частности в провинции Онтарио

(регламент от 16 сентября 2015 г. № 306/15 «Пилотный проект — Автоматизированные транспортные средства», принятый в соответствии с Законом о дорожном движении (вступил в силу 13 октября 2015 г.)).

В Российской Федерации использование информационных технологий в транспортной сфере заложены в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, которая предусмотрела решение задач по развитию транспортной техники, технологий и информационного обеспечения за счет создания Единой информационной среды транспортного комплекса и аналитических информационных систем для поддержки управления развитием и регулирования процессов функционирования транспортного комплекса.

Единая информационная среда транспортного комплекса является частью инфраструктуры транспортной отрасли и состоит:

— из управленческого уровня (информационная среда верхнего уровня управления транспортным комплексом — Минтранс России, находящиеся в его ведении служба и агентства);

— технологического уровня (информационная среда технологической интеграции различных видов транспорта и участников транспортного процесса, развития интеллектуальных транспортных систем);

— пользовательского уровня (информационная среда транспортных услуг и информационного обслуживания клиентов).

Важным аспектом является и нормативное правовое обеспечение внедрения и развития сервисов интеллектуальных транспортных систем в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

В 2018 г. во исполнение постановления Правительства от 29 сентября 2017 г. № 1184 «О порядке разработки и реализации планов мероприятий (“дорожных карт”) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» Минпромторгом России внесено в Правительство РФ, а 29 марта 2018 г. было принято распоряжение № 535-р, которым был утвержден План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы по направлению «Автонет». Данный план направлен на развитие и продвижение технологий беспилотного транспорта, сервисных телематических платформ, навигационных технологий, систем содействия водителю, технологий кибербезопасности, систем беспроводной связи нового поколения, технологий в сфере электротранспорта, других автотранспортных средств, использующих альтернативные виды топлива, и связанных с ними сервисов.

Реализация плана мероприятий направлена на обеспечение приоритетных позиций российских компаний на формируемых глобальных рынках, предусмотренных планом мероприятий «Автонет», ключевыми направлениями которого являются развитие и продвижение, в том числе на

формирующиеся глобальные рынки, продукции и услуг в сфере мультимодальной логистики, включая создание и развитие сервисных телематических платформ, платформ «взаимодействия для совместного пользования» и других платформенных решений в сфере «подключенные автомобили», навигационных технологий, систем содействия водителю, технологий кибербезопасности, систем беспроводной связи нового поколения, технологий в сфере микроэлектротранспорта, иных использующих альтернативные виды топлива автотранспортных средств и связанных с ними сервисов, а также решений в сфере контрактной логистики, перевозок пассажиров и грузов, сервисных решений в сфере логистической инфраструктуры и др. Правовые ограничения в рамках реализации плана мероприятий «Автонет» состоят в отсутствии правового и технического регулирования, необходимого для правового обеспечения вывода на рынок новых продуктов и выхода на рынок субъектов новых видов предпринимательской деятельности, для реализации новых бизнес-моделей, в отсутствии норм, обеспечивающих условия для разработки и продвижения передовых технологических решений, а также в существовании и применении нормативных правовых актов и документов по стандартизации, положения которых не отвечают современным научно-технологическим вызовам и приоритетам научно-технологического развития и сдерживают вывод на рынок новых продуктов и услуг.

Принято решение, что с 1 декабря 2018 г. по 1 марта 2022 г. на территориях Москвы и Республики Татарстан будет реализован эксперимент по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств. Утверждено положение о проведении эксперимента. Положением определены цели, задачи, порядок проведения эксперимента, его участники. В ходе эксперимента разработчики планируют подтвердить возможность эксплуатации высокоавтоматизированного транспортного средства на автомобильных дорогах общего пользования России в автоматизированном режиме управления, а также выработку технических требований к автоматизированной системе вождения для разработки технических регламентов и документов по стандартизации.

Анализ законодательных инициатив в сфере правового регулирования беспилотных транспортных средств в России свидетельствует о ряде проблем, с которыми приходится сталкиваться разработчикам. Это, прежде всего, проблемы ответственности — кто будет ее нести в случае причинения вреда жизни или здоровью граждан и (или) вреда чужому имуществу. Будут ли это владельцы беспилотных транспортных средств, возможно ли страхование использования таких транспортных средств, могут ли нести ответственность разработчики таких средств? Все эти вопросы требуют обязательного решения.

УДК 349.41:656

© Корякин Виктор Михайлович
— доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Гражданское право, международное
частное право и гражданский процесс» Юридического института,
Российский университет транспорта

© Талыбов Руфат Акифович
— юрист, сотрудник центра правовой помощи «Эквитас»

Правовые проблемы изъятия земельных участков для обустройства пунктов пропуска транспортных средств через Государственную границу Российской Федерации

Аннотация. Распоряжением Правительства РФ от 5 февраля 2016 г. № 159-р к ведению Минтранса России отнесено федеральное государственное казенное учреждение «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» (ФГКУ «Росгранстрой»). До вступления в силу указанного распоряжения ФГКУ «Росгранстрой» являлось подведомственной организацией Федерального агентства по обустройству Государственной границы Российской Федерации (Росграницы). Одной из важнейших функций данного учреждения является подготовка документов для проведения мероприятий по изъятию, в том числе путем выкупа, закреплению и резервированию земельных участков для федеральных нужд. Подобного рода мероприятия, связанные с изъятием земельных участков, необходимы для расширения и реконструкции действующих пунктов пропуска и создания новых в связи с постоянным ростом транспортных потоков через Государственную границу РФ. Данное обстоятельство актуализирует вопрос об осуществлении анализа правовых проблем изъятия земель.

В статье рассматриваются проблемные вопросы правового характера, возникающие при осуществлении мероприятий по созданию новых и обустройству существующих пунктов пропуска через Государственную границу РФ. Делается вывод о неполноте правового регулирования процедуры изъятия земель для этих целей, анализируется судебная практика высших судов по таким вопросам, формулируются некоторые предложения по совершенствованию правового регулирования изъятия земельных участков для государственных нужд.

Ключевые слова: пункты пропуска через Государственную границу РФ; резервирование земель; изъятие земель; выкуп земельных участков.

© Viktor V. Koryakin
— Doctor of Law, professor, head of the department of civil law, international private law and civil procedure, Law Institute of the Russian University of Transport

© Rufat Ak. Talybov
— lawyer, employee of the legal assistance center “Ekvitas”

Legal problems of land acquisition to arrange checkpoints for vehicles across the State Border of the Russian Federation

Abstract. According to the Executive Order of the Government of the Russian Federation No. 159-p on February 5, 2016, the Federal State Government Institution “Directorate for the Construction and Operation of Russian Border Objects” (FSGI “Rosgranstroy”) was assigned to the Ministry of Transport of Russia. Prior to the entry into force of this executive order, FSGI “Rosgranstroy” was a subordinate organization of the Federal Agency for the Development of the State Border of the Russian Federation (RosGranitsa). One of the most important functions of this institution is preparation of documents for withdrawal and redemption, reservation of land for federal needs. The activities related to the withdrawal of land plots are necessary to increase and reconstruct existing checkpoints and to create new ones due to the constant traffic increase across the State Border of the Russian Federation. This circumstance makes the analysis of legal problems of land acquisition especially important. The article considers the problematic legal issues in the creation of new and arrangement of existing checkpoints across the State border of the Russian Federation. There has been made a conclusion about the incomplete legal regulation of the land acquisition procedure for these purposes. There has been analyzed judicial experience of the highest courts on such issues. There have been made some proposals to improve legal regulation of land exemption for governmental needs.

Keywords: checkpoints across the state border of the Russian Federation; land reservation; land acquisition; redemption of land.

Объем мероприятий, которые необходимо совершить в целях изъятия земельных участков для обустройства пунктов пропуска транспортных средств через Государственную границу РФ, зависит от категории земель, на которых планируется строительство или реконструкция пункта пропуска, а также формы собственности, к которой относятся данные земли (см. табл.).

Таблица

Мероприятия, осуществляемые в целях формирования земельных участков для размещения пунктов пропуска через Государственную границу РФ

№ п/п	Форма собственности на изымаемые земельные участки	Совокупность действий и процедур, осуществляемых для формирования земельных участков в целях обустройства пунктов пропуска
1	Федеральная собственность (собственность Российской Федерации)	— перевод земель в субкатегорию земель транспорта, обороны и безопасности; — возмещение землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных переводом земель в иную субкатегорию; — принятие решений об образовании земельных участков в целях размещения пунктов пропуска через границу; — определение видов разрешенного использования земельных участков, выделенных для обустройства пунктов пропуска
2	Собственность субъектов РФ	— передача земель из собственности субъектов РФ в федеральную собственность; — перевод земель в субкатегорию земель транспорта, обороны и безопасности; — возмещение землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных переводом земель в иную субкатегорию; — принятие решений об образовании земельных участков в целях размещения пунктов пропуска через границу; — определение видов разрешенного использования земельных участков, выделенных для обустройства пунктов пропуска
3	Муниципальная собственность	— передача земель из муниципальной собственности в федеральную собственность; — перевод земель в субкатегорию земель транспорта, обороны и безопасности; — возмещение землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных переводом земель в иную субкатегорию; — принятие решений об образовании земельных участков в целях размещения пунктов пропуска через границу; — определение видов разрешенного использования земельных участков, выделенных для обустройства пунктов пропуска

4	Частная собственность	— принятие решений об изъятии земельных участков для государственных нужд; — выкуп земельных участков и находящихся на них объектов недвижимости для государственных нужд; — возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие изъятия земельных участков для государственных нужд; — перевод земель в субкатегорию земель транспорта, обороны и безопасности; — принятие решений об образовании земельных участков в целях размещения пунктов пропуска через границу; — определение видов разрешенного использования земельных участков, выделенных для обустройства пунктов пропуска

Каждому из перечисленных в таблице вариантов может предшествовать процедура резервирования земель для государственных нужд в порядке, предусмотренном ст. 70.1 ЗК РФ и постановлением Правительства РФ от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд».

Мероприятия, связанные с формированием земельных участков для размещения пунктов пропуска через границу, регулируется нормами земельного и гражданского права. К гражданско-правовому регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере относятся выкуп земельных участков для нужд Российской Федерации в целях размещения пунктов пропуска (выкуп земельного участка является возмездной, консенсуальной, двусторонней гражданско-правовой сделкой (договором) [1, с. 11]), а также возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие резервирования или изъятия земельных участков для федеральных нужд.

В связи с этим нельзя однозначно утверждать, что отношения по поводу принудительного изъятия земельных участков для государственных нужд носят исключительно публично-правовой характер. Минтранс России в лице ФГКУ «Росгранстрой», принимая решение об изъятии земельных участков в целях обустройства пунктов пропуска, преследует публичные интересы. Однако при этом указанный федеральный орган исполнительной власти обязан учитывать интересы собственников и иных правообладателей изымаемых земельных участков. Это обстоятельство, а также возможность урегулирования данных отношений договорным путем определяет частноправовой характер изъятия земель в целях формирования пунктов пропуска. Таким образом, можно присоединиться к высказанному в научных

исследованиях мнению о том, что отношения между собственниками имущества и органами власти при изъятии имущества носят смешанный, частнопубличный характер [2, с. 21].

При изъятии земельных участков для государственных нужд в целях развития сети пунктов пропуска через Государственную границу РФ должен быть обеспечен баланс частного и публичного интересов при принудительном прекращении права частной собственности. По справедливому утверждению О. Л. Алтенговой, такой баланс может быть достигнут только посредством четкого правового регулирования порядка и условий принудительного отчуждения имущества, наличия максимального количества гарантий прав собственников изымаемого имущества, а также закрепления за органом публичной власти, осуществляющим изъятие имущества у частного собственника, следующих обязанностей: 1) заблаговременно информировать собственников в открытом и доступном виде о предстоящем изъятии; 2) доказывать в судебном порядке невозможность удовлетворения публичных интересов иным путем [2, с. 89].

Следует согласиться с высказанным в научной литературе мнением о неправомерности отнесения принудительного правомерного изъятия имущества у собственника к разновидности ограничений его субъективных гражданских прав, поскольку такое изъятие является не ограничением, а вообще потерей права в целом [3, с. 68]. В. А. Микрюков по данному поводу указывает на то, что «при прекращении права собственности помимо воли управомоченного лица имущество становится объектом права другого лица, тогда как при его ограничении субъект сохраняет право собственности в отношении своего имущества. В первом случае субъект утрачивает все права на изъятое имущество, а во втором — утрачивается лишь определенная конкретным актом часть этих прав без прекращения связи собственника с имуществом» [4, с. 69]. Ю. Н. Андреев к этому добавляет: «Если ограничение права собственности является безвозмездным явлением (за исключением отдельных случаев), то при изъятии собственности такое возмещение обязательно» [3, с. 68].

В литературе вполне обоснованно отмечается, что сегодня вопросы ограничения и прекращения субъективных гражданских прав собственников земельных участков недостаточно урегулированы гражданским и земельным законодательством РФ; в указанном законодательстве имеется множество пробелов, конструктивных неточностей и противоречий, значительно усложняющих правоприменительную деятельность в рассматриваемой сфере [5, с. 66—69; 6]. Например, из буквального толкования норм ст. 49 ЗК РФ следует, что не всякое изъятие земли у собственников сопровождается равноценным выкупом. Или: в соответствии с п. 3 ст. 281 ГК РФ по соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для государственных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену. Однако при этом гражданским и земельным

законодательством не определено, на каком праве будет предоставляться другой земельный участок в случае, если изымаемый участок был предоставлен его правообладателю на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного бессрочного пользования. Поскольку в соответствии с п. 2 ст. 20 и п. 1 ст. 21 ЗК РФ предоставление земельных участков гражданам на указанных правах в настоящее время не допускается, очевидно, что предоставление нового земельного участка взамен изымаемого должно осуществляться на праве собственности.

Не урегулирован также в нормативном порядке вопрос о порядке предоставления правообладателю земельного участка взамен изымаемого. Так, в соответствии с п. 3.3.1 Устава ФГКУ «Росгранстрой», утвержденного распоряжением Минтранса России от 23 июня 2016 г. № СА-78-р, на ФГКУ «Росгранстрой» возложена функция по подготовке документов для проведения мероприятий по изъятию, в том числе путем выкупа, закреплению и резервированию земельных участков для федеральных нужд.

Однако согласно ЗК РФ лицо, являющееся собственником земельного участка, изымаемого для государственных нужд, имеет право на получение другого участка взамен изъятого. Поскольку ни Минтранс России, ни ФГКУ «Росгранстрой» не обладают полномочиями по предоставлению гражданам и юридическим лицам земельных участков взамен изымаемых, данный вопрос требует дополнительного нормативного урегулирования.

Строгое соблюдение процедур резервирования и изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков является правовой гарантией непрерывности инвестиционного процесса в целях развития объектов транспортной инфраструктуры и достижения целей и задач структурной реформы транспорта при соблюдении баланса государственных потребностей, интересов государственно-частных партнерств, а также иных публичных потребностей с частными интересами.

При решении спорных вопросов принудительного отчуждения земельных участков в целях формирования пунктов пропуска через Государственную границу РФ следует руководствоваться рекомендациями, изложенными в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства». В нем сказано, что принудительное отчуждение земельного участка для государственных нужд допускается при условии предварительного и равноценного возмещения его стоимости на основании решения суда (ст. 55 ЗК РФ). Под равноценным возмещением понимается выкупная цена земельного участка, в которую в силу п. 2 ст. 281 ГК РФ и п. 4 ст. 63 ЗК РФ включаются рыночная стоимость изымаемого участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он понесет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

Пленум разъяснил, что согласно ст. 280 ГК РФ собственник земельного

участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, несет риск отнесения на него при определении выкупной цены земельного участка (ст. 281 ГК РФ) затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке с момента государственной регистрации решения об изъятии участка до достижения соглашения или принятия судом решения о его выкупе. В тех же случаях, когда собственник не согласен со стоимостью объекта, установленной в решении уполномоченного органа об изъятии земельного участка, или когда выкупная цена в нем не указана и сторонами после принятия решения об изъятии не достигнуто соглашение о выкупной цене, арбитражный суд определяет стоимость объекта, исходя из его рыночной стоимости на момент рассмотрения спора. Рыночная стоимость земельного участка согласно ст. 66 ЗК РФ устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ст. 9).

При исполнении государственной функции по изъятию земель для государственных нужд в целях развития сети пунктов пропуска через Государственную границу РФ на Минтранс России в лице ФГКУ «Росгранстрой» возлагается исполнение следующих административных процедур:

а) принятие решений об изъятии земельных участков для нужд Российской Федерации в целях размещения пунктов пропуска;

б) выкуп земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости для нужд Российской Федерации;

в) возмещение собственникам стоимости земельных участков на основании решения суда о принудительном отчуждении земельных участков в целях развития сети железных дорог;

г) возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие резервирования земель или изъятия земельных участков для государственных нужд.

Как представляется, все эти вопросы должны быть детально урегулированы специальным административным регламентом

Литература

1. Кабытов, Н. П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — Казань, 2004.
2. Алтенгова, О. Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — Волгоград, 2012.
3. Андреев, Ю. Н. Ограничения в гражданском праве России. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2011.
4. Микрюков, В. А. Ограничения и обременения гражданских прав. — М. : Статут, 2007.
5. Бобровская, О. Н. Проблемы ограничения и прекращения субъективных гражданских прав собственников на земельный участок // Современное право. — 2010. — № 11.

6. Чернобай, Е. Ю. Правовой режим земель полосы отвода железных дорог : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2013.

References

1. Kabytov, N. P. Vykup zemel'nogo uchastka kak osnovaniye prekrashcheniya prava chastnoy sobstvennosti : avtoref. dis. … kand. yurid. Nauk [Redemption of a land plot as the basis for termination of the right of private property]. — Kazan', 2004.
2. Altengova, O. L. Prinuditel'noye prekrashcheniye prava sobstvennosti na nedvizhimoye imushchestvo : avtoref. dis. … kand. yurid. Nauk [Forced termination of ownership of real estate]. — Volgograd, 2012.
3. Andreyev, YU. N. Ogranicheniya v grazhdanskom prave Rossii [Restrictions in the civil law of Russia]. — SPb. : Yuridicheskiy tsentr Press, 2011.
4. Mikryukov, V. A. Ogranicheniya i obremeneniya grazhdanskikh prav [Restrictions and burdens of civil rights]. — M. : Statut, 2007.
5. Bobrovskaya, O. N. Problemy ogranicheniya i prekrashcheniya sub"yektivnykh grazhdanskikh prav sobstvennikov na zemel'nyy uchastok [The problem of restricting and terminating the subjective civil rights of owners to a land plot]// Sovremennoye pravo. — 2010. — № 11.
6. Chernobay, Ye. YU. Pravovoy rezhim zemel' polosy otvoda zheleznykh dorog [[Legal regime of lands of the railroad right of way]: dis. … kand. yurid. nauk. — M., 2013.

УДК 349.6

© Хотько Ольга Александровна
— кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры экологического и аграрного права,
Белорусский государственный университет

Юридическая ответственность за несоблюдение экологических требований при осуществлении транспортной деятельности

Аннотация. В настоящее время в связи с активным стремлением государств участвовать во взаимовыгодных проектах в рамках инициатив по установлению процессов общего развития стран — участниц ЕАЭС, направленных на формирование единого рынка и создание благоприятных условий для торговли и инвестиций, вопросы экологической безопасности транспортной деятельности приобретают особую актуальность. Правовое обеспечение экологической безопасности в современных условиях хозяйствования является приоритетной задачей государственной экологической политики. Как внутренние (в рамках одного государства), так и глобальные тенденции развития экономики непосредственно оказывают воздействие на состояние защищенности окружающей среды и благополучие населения. Экологическая безопасность включает в себя комплекс мер, осуществляемых системно и постоянно при соответствующем правовом регулировании. Поддержание окружающей среды при осуществлении транспортной деятельности на должном уровне в целях сохранения ее благоприятной для будущих поколений зависит от применяемых установленных на законодательном уровне мер экономического стимулирования охраны окружающей среды и мер юридической ответственности за нарушение правовых норм. В статье показаны проблемы экологической безопасности транспортной деятельности, актуальность правового обеспечения экологической безопасности данной сферы. Акцентируется внимание на объектах транспортной деятельности, причиняющих вред окружающей среде. Отмечены меры юридической ответственности субъектов транспортной деятельности за нарушение эколого-правовых требований. Указывается на необходимость совершенствования санкций к причинителям вреда при осуществлении транспортной деятельности с целью обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: экологические требования; транспорт; экологическая безопасность; транспортная деятельность; правовые проблемы экологической безопасности; юридическая ответственность.

© Olga Al. Khotko
— Candidate of Law, docent, associate professor of the department of ecological and agricultural law, the Belarus State University

Legal responsibility for non-compliance with environmental requirements in transport activities

Abstract. Nowadays due to the states' wish to participate in mutually beneficial projects as a part of initiatives to establish common development processes of the EAEU member countries to create a single market and favorable conditions for trade and investment, environmental safety issues of transport activities are of particular importance. Legal enforcement of environmental security in modern economic conditions is a priority task of the state environmental policy. Both internal (within one state) and global economic development trends directly affect the condition of environmental protection and the well-being of the population. Enforcement of environmental security includes a set of measures carried out systematically and constantly with appropriate legal regulation. Protection and preservation of favorable environment for further generations in transport activities depends on the legislatively established measures of economic incentives for environmental protection and measures of legal liability for violation of legal norms. The article has shown the problems of environmental security in transport activities, the relevance of the law enforcement of environmental security. Special attention has been paid on the objects of transport activity that are environmentally harmful. There have been noted the measures of legal responsibility of transport entities for violation of environmental legal requirements.

Keywords: environmental requirements; transport; environmental security; transport activities; legal problems of environmental security; legal liability (responsibility).

Большинство загрязнений воздуха происходит в результате работы автомобильного транспорта — 91,3% [1], на остальные виды транспорта (железнодорожный, морской, речной, воздушный) приходится меньший удельный вес причинения ущерба окружающей среде. Функционирование транспорта наносит значительный экологический ущерб, включая выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, шум и вибрацию, загрязнение почв, водных ресурсов, изъятие земельных и лесных ресурсов при строительстве объектов транспортной деятельности, образование опасных

отходов. Транспортная деятельность включает в себя «совокупность организационных и технологических операций по перемещению грузов, пассажиров и багажа автомобильным, воздушным, железнодорожным, морским, внутренним водным, городским электрическим транспортом, метро и иным транспортом, а также транспортно-экспедиционную деятельность, другие связанные с перевозкой транспортные работы и услуги, выполняемые (оказываемые) на договорной основе или иных законных основаниях» [2]. В транспортной деятельности задействованы как передвижные (мобильные) источники загрязнения окружающей среды, к которым относятся транспортные средства, так и стационарные источники, включающие промышленные и ремонтные предприятия транспорта.

Требования в области охраны окружающей среды к мобильным источникам, к источникам, оказывающим вредное физическое воздействие, установлены в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» (ст. 44, 51). Однако санкции за невыполнение данных эколого-правовых требований (осуществлять меры по снижению токсичности, дымности отработанных газов, очистке или обезвреживанию выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, переходу на менее токсичные виды топлива) не применяются, в принципе они не установлены четко на законодательном уровне. Правовой проблемой выступает отсутствие должной концепции экологической безопасности в Республике Беларусь.

В научной литературе выделяется несколько видов правонарушений при загрязнении окружающей среды производственной сферой: деяния, в результате которых наносится большой ущерб окружающей среде; деяния, связанные с прямым неисполнением технологических правил; деяния, в основе которых лежит игнорирование природоохранных правил в конкретной ситуации, деяния, при которых должностные лица допустили ошибки в проектировании и разработке технологий, использовании непригодного оборудования [3, с. 68—76]. Экологический вред от воздействия объектов транспортной деятельности может быть причинен в результате аварии и при несоблюдении установленных нормативов. Наиболее распространенными правонарушениями выступают выбросы загрязняющих веществ, загрязнение атмосферного воздуха, воды, порча земель.

За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты транспортной деятельности могут быть подвергнуты привлечению к административной, уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством.

В Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях в гл. 15 «Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования» содержится ряд составов правонарушений. Среди них можно назвать ст.

15.50 «Нарушение требований в области охраны атмосферного воздуха при выбросах загрязняющих веществ мобильными источниками выбросов». При загрязнении земель вредными веществами будут применятся положения ст. 15.11 «Порча земель», ст. 15.51 «Загрязнение или засорение вод».

Уголовный кодекс Республики Беларусь содержит гл. 26 «Преступления против экологической безопасности и природной среды», в которой также установлена ответственность за порчу земель (ст. 269), загрязнение или засорение вод (ст. 272), загрязнение атмосферного воздуха (ст. 274). При этом уголовной ответственности за нарушение требований экологической безопасности при эксплуатации транспорта не предусмотрено, что представляется неверным в силу того, что многие автовладельцы игнорируют технический осмотр, управляют автомобилем с превышением допустимых норм по экологическому классу опасности, используют устаревший транспорт. В то же время такие действия несут в себе опасность в виде причинения вреда окружающей среде и здоровью человека. «Автомобильный транспорт вносит существенный негативный вклад в изменение климата, а оно так или иначе воздействует на экологию городов и связанные с окружающей средой факторы здоровья населения — чистый воздух, безопасную питьевую воду, пищевые продукты и надежный кров» [4, с. 211—215], хотя негативные последствия могут наступить не сразу, но недооценивать общественную опасность деяний, связанных с эксплуатацией транспортных средств, нельзя. В целом уголовная ответственность применяется редко за правонарушения против экологической безопасности, однако совершенствование новых технологий и вызовы цифровой экономики диктуют необходимость пересмотра установленных составов преступлений.

Меры гражданско-правовой ответственности также целесообразно установить и подробно регламентировать в законодательстве, в частности, возможно предусмотреть взыскание с нарушителей как способ компенсации ущерба, причиняемого окружающей среде при использовании транспорта, не соответствующего экологическим характеристикам. Это позволит минимизировать пользование такими автомобилями, тщательнее следить за их состоянием, но главное — таким образом будут сохранены земельные ресурсы за счет уменьшения загрязнения земель, сохранится благоприятная окружающая среда, чистым — атмосферный воздух и благодаря этому — здоровье человека.

Верную точку зрения высказывает Н. А. Карпович, говоря, что сложившаяся экологическая ситуация характеризуется как кризисная по ряду аспектов, совокупность которых наряду с другими кризисами (демографическим, финансово-экономическим и др.) может привести или уже ведет к экологической катастрофе [5, с. 10—18]. Нормализация и поддержание экологической обстановки возможно за счет правовой регламентации юридической ответственности за нарушение эколого-правовых требований, установленных экологическим и транспортным

законодательством (об автомобильных перевозках, о железнодорожном транспорте и иных видах транспортной деятельности). Именно меры ответственности, которые могут быть установлены не только к владельцам транспортных средств, но и к субъектам, допустившим автомобиль к участию в дорожном движении, осуществляющим контроль за соблюдением экологических требований, должны получить четкое закрепление в законодательстве. Целесообразно ввести меры уголовной ответственности за нарушение мер экологической безопасности, в частности, наказание может быть предусмотрено при транспортных авариях, причиняющих значительный вред окружающей среде (например, при сходе с рельсов вагонов поезда и загрязнении земель (почв) перевозимыми грузами). Поскольку эта проблема комплексная, привлечение к ответственности виновных лиц возможно и в гражданско-правовом порядке.

Исходя из изложенного, следует сделать вывод, что правовой механизм экологической безопасности транспортной деятельности, включающий регламентацию и контроль выбросов загрязняющих веществ, экономическое стимулирование перехода на альтернативные экологически безопасные виды топлива, повышение уровня экологического правосознания, необходимо разработать и закрепить как в нормативных правовых актах национального характера, так и законодательстве государств — участников ЕАЭС. Одной из мер реализации такого механизма следует предусмотреть ужесточение юридической ответственности за нарушение требований экологической безопасности.

Литература

1. Троицкая, Н. А. Единая транспортная система : учеб. пособие / Н. А. Троицкая, А. Б. Чубуков. — М. : Академия, 2017.
2. Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 140-З «Об основах транспортной деятельности».
3. Саркисов, О. Р. Загрязнение окружающей среды производственной сферой: правовые меры воздействия с позиции экологической безопасности // Вестник экономики, права и социологии. — 2008. — № 4.
4. Филиппова, Р. В. Влияние автомобильного транспорта на изменение климата, экологии городов и здоровья населения // Перспективы развития транспортного комплекса: материалы III Междунар. заочн. науч.-практ. конф. (Минск, 3—5 окт. 2017 г.) ; редкол. А. В. Королев [и др.]. — Минск : БелНИИТ «Транстехника», 2017.
5. Карпович, Н. А. Экологическая функция государства в новом цивилизационном измерении // Вестник Гродн. гос. ун-та. 2011. — Серия 4. — № 3.

References

1. Troitskaya, N. A. Yedinaya transportnaya sistema : ucheb. posobiye [The Unified Transport System]/ N. A. Troitskaya, A. B. Chubukov. — M. : Akademiya, 2017.
2. Zakon Respubliki Belarus' ot 5 maya 1998 g. № 140-Z «Ob osnovakh transportnoy deyatel'nosti» [The Law of the Republic of Belarus of May 5, 1998 No. 140-3 “On the Principles of Transport Activity”].
3. Sarkisov, O. R. Zagryazneniye okruzhayushchey sredy proizvodstvennoy sferoy:

pravovyye mery vozdeystviya s pozitsii ekologicheskoy bezopasnosti [Pollution of the environment by the production sphere: legal measures of influence from the standpoint of environmental safety]// Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii. — 2008. — № 4.

4. Filippova, R. V. Vliyaniye avtomobil'nogo transporta na izmeneniye klimata, ekologii gorodov i zdorov'ya naseleniya [The Impact of Automobile Transport on Climate Change, Urban Ecology and Public Health]// Perspektivy razvitiya transportnogo kompleksa: materialy III Mezhdunar. zaochn. nauch.-prakt. konf. (Minsk, 3—5 okt. 2017 g.) ; redkol. A. V. Korolev [i dr.]. — Minsk : BelNIIT «Transtekhnika», 2017.
5. Karpovich, N. A. Ekologicheskaya funktsiya gosudarstva v novom tsivilizatsionnom izmerenii [Ecological function of the state in a new civilizational dimension]// Vestnik Grodn. gos. un-ta. 2011. — Seriya 4. — № 3.

УДК 339.9

© Джабиев Александр Петрович
— кандидат экономических наук, доцент кафедры
«Таможенное право и организация таможенного дела»
Юридического института,
Российский университет транспорта

Перспективы качественного перехода на единую систему транспортного (автомобильного) контроля на внешней границе Евразийского экономического союза

Аннотация. Статья посвящена актуальной на сегодняшний день проблеме формирования и совершенствования единой системы контроля автомобильных транспортных средств на внешней границе ЕАЭС при въезде на территорию государств-членов или выезде с этой территории. Дана обобщенная характеристика формированию единой информационной базы для получения сведений об итогах транспортного контроля. Обосновывается мысль о том, что одним из главных стратегических направлений формирования единой системы контроля автомобильных транспортных средств является обустройство автодорожной инфраструктуры, содействующей активизации участия ЕАЭС в глобальном развитии мирохозяйственных связей. Автором аргументирован вывод о том, что в развитии внешнеэкономических связей между государствами — членами ЕАЭС автомобильный транспорт занимает особое место в цепочке доставки грузов в целях налаживания тесных внешнеэкономических связей между географически отдаленными странами и регионами, обслуживая практически все отрасли экономики.

Ключевые слова: автомобильный транспорт; внешнеэкономические связи; Евразийский экономический союз; интеграционные процессы; внешняя торговля; транспортные коммуникационные коридоры.

© Aleksandr P. Dzhabiev
— Candidate of Economic Sciences, associate professor
of the department of customs law and organization
of the customs affairs, Law Institute
of the Russian University of Transport

Prospects for a qualitative transition to a unified transport (automobile) control system on the external border of the Eurasian Economic Union

Abstract. The article is devoted to the present problem of the formation and improvement of a unified transport (automobile) control system on the external border of the EAEU when entering the territory of the Member States or leaving this territory. There has been given a general characteristic of the formation of a single information base to obtain information about the results of transport control. The author has justified the idea that one of the main strategic directions for the formation of a unified transport (automobile) control system is the development of road infrastructure to help enhance the participation of the EAEU in the global development of world economic relations. The author makes the conclusion that in the development of foreign economic relations between the EAEU member states, road transport plays a special role in the freight delivery to establish close foreign economic relations between geographically distant countries and regions in all sectors of the economy.

Keywords: road transport (automobile); foreign economic relations; Eurasian Economic Union (EAEU); integration processes; foreign trade; transport trade corridors.

В условиях динамично меняющейся внешней среды ключевым звеном интеграции региональных экономических объединений в мирохозяйственные связи является расширение внешнеэкономических связей, сращивание и углубление национальных хозяйственных систем, где важнейшим рычагом развития интеграционных процессов выступает современный транспортно-коммуникационный комплекс. Транспортные коммуникации являются важнейшей базовой отраслью хозяйственной деятельности, составной частью промышленно-производственной и социальной инфраструктуры для формирования материальной основы обеспечения развития мирохозяйственных связей.

Мировая практика показывает, что современное транспортное хозяйство не в состоянии функционировать не только в рамках одного государства, но и в рамках регионального объединения, ибо от эффективной работы транспорта по большей части зависит экономическое и технологическое развитие всех отраслей хозяйства любого государства. Поэтому глобализация мировой экономики и сопровождающие ее процессы формирования внешнеторгового обмена требуют новых подходов к развитию транспорта. Международные транспортно-коммуникационные системы приобретают первостепенное значение для формирования единой, экономически эффективной транспортной политики. Без интенсивного развития транспортной политики практически невозможно обеспечить расширение тесных контактов по увеличению объемов взаимной торговли в

целях устойчивого развития экономик региональных экономических объединений. Хорошей иллюстрацией, подтверждающей данный постулат, может служить Евразийский экономический союз (ЕАЭС), где развитию транспортной политики придается большое значение, ибо транспорт является одной из важнейших отраслей хозяйственной деятельности, неотъемлемой частью технологической и социальной инфраструктуры данного регионального экономического объединения. Транспортные коммуникационные пространства сплачивают все регионы ЕАЭС, так как они являются локомотивами интеграционных процессов, важнейшим условием и стимулирующим фактором экономического развития.

Являясь основополагающей и принципиальной базой обеспечения и развития мирохозяйственных связей, сегодня в государствах ЕАЭС формируются несколько разноуровневых взаимодополняющих интеграционных контуров и инновационных проектов для успешной реализации на принципах взаимной выгоды. Одним из таких интеграционных контуров и проектов является развитие транспортной коммуникации, где государства — члены ЕАЭС занимают особое место на пороге важных геоэкономических трансформаций. ЕАЭС располагает солидным транзитно-транспортным потенциалом, в полосе которых базируются чрезвычайно важные коммуникационные сети, соединяются с европейскими и азиатскими транспортными сетями, способствуют своевременной доставке грузов в направлении «Восток—Запад» и «Север—Юг».

В ходе реализации таких перспективных направлений, как сотрудничество по линии Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), развитие китайской инициативы «один пояс и один путь», создание транспортного коридора «Север—Юг», а также двустороннее сотрудничество отдельных государств и компаний, у ЕАЭС может появиться уникальная возможность совершить качественно новый рывок в своем экономическом развитии [1, с. 5—24]. А такой качественный рывок может произойти только при наличии эффективной, высокоразвитой транспортной инфраструктуры в континентальном масштабе для извлечения экономической выгоды из регионального разделения труда. В частности, функционирование эффективной транспортной системы является одним из основных способов налаживания тесных внешнеэкономических связей между географически отдаленными странами и регионами.

В настоящее время в государствах — членах ЕАЭС ведется активное обсуждение вопроса о развитии цифровых международных транспортных коридоров. Цифровые технологии становятся необходимой составляющей развития транспортной инфраструктуры, их внедрение значительно улучшает получение услуг пассажирами и перевозчиками, сокращает сроки перемещения транзитных грузов. Поэтому в условиях динамично меняющейся внешней среды одним из ключевых дивидендов интеграции для всех стран — участниц ЕАЭС является именно снижение

пространственных и межстрановых барьеров для сокращения издержек от континентальной изолированности.

Решая задачи обеспечения устойчивого экономического роста, государства — члены ЕАЭС придают первостепенное значение созданию единого транспортного пространства и повышению транспортного потенциала путем модернизации всех видов транспорта. Для реализации этих стратегических задач у ЕАЭС есть все основания, так как на территории данного регионального объединения, составляющей более 20 млн км с населением свыше 182 млн человек, функционируют: 1,6 млн км автомобильных дорог; 108 тыс. км железных дорог, из них 46% электрифицированы; 107,5 тыс. км эксплуатируемых внутренних водных путей; 793,5 тыс. км воздушных трасс [2, с. 333—336].

С учетом вышеупомянутых тенденций становится очевидным тот факт, что среди всех видов транспорта особое место занимает автомобильный транспорт, являющийся одной из важнейших системообразующих отраслей экономики и социальной сферы ЕАЭС. Процесс формирования автомобильных перевозок по автотранспортным магистралям ЕАЭС в последние годы приобретает все большую массовую популярность. Перемещение товаропотоков автомобильным транспортом относится к прогрессивно растущему и рыночно ориентированному виду транспорта. Автомобильный транспорт является одним из ключевых факторов развития предпринимательской деятельности представителей бизнес-сообщества, так как перемещение около 80% товаропотоков по территории ЕАЭС осуществляется именно автомобильным транспортом. С созданием единого транспортного пространства и повышением транспортного потенциала качественно новый характер приобретает формирование единой системы автомобильного контроля на внешней границе государств — членов ЕАЭС, достигших наибольшего интеграционного эффекта в сфере автомобильного транспорта.

Решая задачи обеспечения устойчивого социально-экономического развития государств, современная автотранспортная политика ЕАЭС ориентирована на формирование единой системы контроля автомобильных транспортных средств на внешней границе при въезде на территорию государств-членов или выезде с этой территории. Единая система транспортного контроля на внешней границе в ЕАЭС придает первостепенное значение обеспечению своевременной доставки грузов «от двери до двери». В данном случае эффективная система контроля должна характеризоваться максимальной автоэксплуатационной и коммерческой мобильностью, технологической приспособляемостью к взаимодействию с другими видами транспорта, где «одним из ключевых дивидендов интеграции для всех стран — участниц ЕАЭС является именно снижение пространственных и межстрановых барьеров для сокращения издержек от континентальной изолированности» [3, с. 18].

Необходимо отметить, что при совершении автомобильных перевозок

перевозчики сталкиваются с серьезными препятствиями различного характера, часто приводящими к неэффективному осуществлению внешнеторговой сделки. Это наличие разнообразных автотранспортных комплексов, непропорциональность в расширении автотранспортной инфраструктуры государств — членов ЕАЭС.

Чрезвычайно важно отметить, что серьезным препятствием перехода на единую систему автомобильного контроля на внешней границе ЕАЭС является состояние подвижного состава. К числу негативных факторов, влияющих на единую систему транспортного контроля на внешней границе ЕАЭС, относится необоснованное взимание различных налогов со стороны местных органов управления и органов контроля. Наблюдается тенденция не совершенной пропускной способности в таможенных пунктах пропуска, где медленными темпами совершаются таможенные операции, и в значительной степени задерживаются товары и транспортные средства.

Причем ограниченная пропускная способность в пунктах пропуска на внешних границах ЕАЭС, продолжительные и усложненные процедуры контроля при пересечении границ, чрезмерные контрольные операции, неэффективное использование современных технических средств и технологий при осуществлении таможенного контроля препятствуют процедуре перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. Все эти усложненные контрольные процедуры повышают стоимость перемещаемых товаров и значительно снижают транзитный потенциал ЕАЭС, способствуют повышению финансовых затрат участников внешнеэкономической деятельности при пересечении государственных границ.

К числу негативных факторов, влияющих на единую систему автомобильного контроля на внешней границе ЕАЭС, относится разнохарактерный уровень формирования законодательной и нормативно-правовой базы, регулирующей автотранспортный контроль на внешней границе ЕАЭС. Здесь необходимо отметить низкий уровень гармонизации и унификации нормативно-правовой базы стран ЕАЭС в сфере транспортной политики. Но в то же время, учитывая сложившуюся негативную тенденцию в сфере ускорения перехода на единую систему автотранспортного контроля на внешней границе ЕАЭС, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) приступила к формированию нормативно-правовой базы, содержащей пакет типовых документов для нормализации сложившейся ситуации. Формируется институциональная и законодательная база, принимаются меры по обновлению и диверсификации нормативно-правовой базы, способствующей переходу на единую систему автомобильного контроля на внешней границе ЕАЭС.

Так, правовой основой перехода на единую систему автомобильного контроля на внешней границе ЕАЭС является Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. В Договоре особое место занимает раздел «Транспорт», который ориентирует страны — члены ЕАЭС на

формирование единого транспортного пространства, единых стандартов, регламентов и требований с учетом национальных интересов каждой страны.

В частности, на основе раздела «Транспорт» данного документа разработаны программы поэтапной либерализации выполнения перевозчиками, зарегистрированными на территории одного из государств — членов ЕАЭС, автомобильных перевозок грузов между пунктами, расположенными на территории другого государства — члена ЕАЭС, на период с 2016 по 2025 годы. Разработан пакет документов, которые могут сыграть решающую роль при переходе на единую систему автомобильного контроля на внешней границе ЕАЭС. Это прежде всего решения Коллегии ЕЭК от 5 июля 2016 г. № 80 «О технологических документах, регламентирующих информационное взаимодействие при реализации средствами интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли общего процесса «Информационное обеспечение транспортного (автомобильного) контроля на внешней **границе Евразийского экономического союза» и** от 27 января 2015 г. № 5 «Об утверждении Правил электронного обмена данными в интегрированной информационной в системе внешней и взаимной торговли» и т.д.

Единая система автомобильного контроля на внешней границе ЕАЭС, сформированная в вышеназванных нормативных документах, предусматривает обеспечение учета и хранения консолидированной информации о выданных и использованных разрешениях на осуществление международных автоперевозок. Данное новшество позволяет предоставить оперативный доступ к результатам транспортного контроля, включая информацию об оплате сборов и штрафов и об устранении ранее выявленных нарушений, а также существенно повысит эффективность транспортного контроля.

Для успешного перехода на единую систему автотранспортного контроля важную роль играет оптимизация автодорожной инфраструктуры. По протяженности автомобильных дорог ЕАЭС занимает 7-е место в мире — 1124,8 тыс. км [4, с. 139—142]. Автодорожная инфраструктура сформирована на постсоветском пространстве еще при функционировании СССР, значительная часть ее объектов вышла или выходит из строя, стала технически непригодной, морально и физически устаревшей. Кроме того, в условиях стремительного развития международной торговли, особенно с расширением внешней торговли на Восток и возрастающим объемом торговли с Китаем, страны ЕАЭС будут вынуждены оказывать транзитные услуги при перевозке товаров по территории этих регионов. Поэтому одним из главных стратегических направлений является обеспечение и развитие автодорожной инфраструктуры, содействующей активизации участия ЕАЭС в глобальном развитии мирохозяйственных связей.

Для эффективного функционирования единой информационной системы весьма важную роль играет информационное взаимодействие государств —

членов ЕАЭС. Среди приоритетов в данном направлении можно обозначить меры по дальнейшей разработке и совершенствованию правовой, информационной и технологической основы, учитывающей особенности каждого из государств-членов. В качестве одного из важнейших институтов в данном направлении необходимо рассмотреть вопрос о развитии и дальнейшем совершенствовании единой информационной базы. Последовательная оптимизация такого важнейшего института способствует своевременному получению необходимой информации об итогах проведенного автомобильного транспортного контроля в пунктах пропуска, сборе налогов и штрафов, условиях и состоянии международных перевозок и выявлении потенциальных нарушителей условий перевозок на внешних границах государств — членов ЕАЭС.

Интегрированная информационная система подобного рода обеспечит учет и хранение согласованной информации о выданных и использованных разрешениях на осуществление международных автоперевозок профильным ведомствам государств — членов ЕАЭС. К тому же в целях обеспечения национальных интересов государствам-членам будет предоставлен оперативный доступ к результатам транспортного контроля, включая информацию об оплате сборов и штрафов и об устранении ранее выявленных нарушителей.

Сформированная нормативными актами ЕАЭС новая информационная система будет доступна и контролирующим органам, и широкому кругу перевозчиков. Информационная система призвана содействовать развитию конструктивного диалога и партнерства в интересах ускорения и упрощения транспортного контроля в пунктах пропуска на внешней границе государств-членов. Данное новшество будет создавать все необходимые условия для предпринимательского сообщества стран ЕАЭС, так как существенно будут постепенно снижены привычные бюрократические процедуры и излишняя бумажная волокита.

Успешное внедрение единой системы позволит странам ЕАЭС перейти на качественно новый уровень информационного обеспечения по преодолению тех существующих барьеров, которые имеют место при контроле в пунктах пропуска на внешних границах ЕАЭС. Создание единой информационной автоматизированной системы содействует оптимизации транспортно-коммуникационной инфраструктуры государств-членов и улучшению привлекательности транспортных коридоров, имеющих глобальное значение для повышения конкурентоспособности национальных экономик.

Кроме того, решая задачи обеспечения эффективного транспортного контроля, особое место занимает Приложение № 1 к Протоколу о скоординированной (согласованной) транспортной политике «Порядок осуществления транспортного (автомобильного) контроля на внешней границе Евразийского экономического союза».

Порядок разработан в соответствии с п. 9 Протокола о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение

№ 24 к Договору о Евразийском экономическом союзе). Документ определяет единые подходы к контролю транспортных средств, выезжающих или следующих транзитом по территории государств ЕАЭС. В целях реализации положений данного документа автотранспортные средства, пересекающие границу одного государства-члена через территорию другого государства-члена, производится обязательный контроль на внешней границе ЕАЭС. Контроль транспортных средств, документов, оформление результатов проверки осуществляются согласно действующим законодательным актам страны — члена ЕАЭС, территорию которой эти транспортные средства пересекают на внешней границе ЕАЭС.

К ключевым трендам, формирующим облик перехода на единую систему автомобильного контроля на внешней границе ЕАЭС, можно отнести расширение мощности пунктов пропуска через государственные границы, оптимизацию технологий таможенного контроля. Ключевым ресурсом является тщательная проверка соответствия весовых и габаритных параметров автомобильных транспортных средств нормам, установленным нормативными правовыми актам других государств-членов, по территориям которых осуществляется проезд.

В числе приоритетов государств — членов ЕАЭС остается содействие развитию и совершенствованию глобального транспортного (автомобильного) контроля в целях расширения геополитических позиций и географической диверсификации внешнеэкономической активности. В связи с этим одним из главных направлений является создание благоприятных условий по использованию и внедрению уникального географического положения для расширения транзитных грузопотоков в целях взаимоприемлемого развития торгово-экономических связей между странами Европы и Азиатско-Тихоокеанским регионом. Тем более, по оценкам экспертов, транзитно-транспортный потенциал государств — членов ЕАЭС к 2020 г. достигнет показателя в 400 млн т, из которых порядка 290 млн т придется на транзит из тех же государств в третьи страны через другие страны [5].

В настоящее время одним из основных направлений на международном уровне является минимизация барьеров и упрощение процедур при осуществлении межгосударственных автомобильных транспортных перевозок. В связи с этим с учетом глобальных тенденций либерализации внешней торговли, устранения таможенных барьеров для свободного перемещения товаров и транспортных средств между странами ЕАЭС определяющим фактором становится повышение требований к транспортным услугам по таким показателям, как своевременная и качественная доставка перевозимых грузов.

В условиях возрастающего значения автотранспортных пространств современная транспортная инфраструктура явно нуждается в комплексном и планомерном ее развитии. Поэтому принципиальное значение для государств — членов ЕАЭС имеет выстраивание целевых подходов к

формированию консолидированного решения по модернизации автомобильной инфраструктуры, а также принятие мер по дальнейшему укреплению и развитию мультимодальных транспортных коридоров. В данном контексте с учетом перспектив реализации транзитного потенциала государствам — членам ЕАЭС необходимо создать оптимальные условия, которые отвечали бы современным требованиям обустройства транспортной и околотранспортной инфраструктуры, являющейся ключевым звеном модернизации национальных экономик. Развитие инфраструктуры содействует созданию условий перехода экономики на инновационную модель развития с привлечением иностранных высоких технологий, вхождению стран-членов в число стран — лидеров по объему валового внутреннего продукта.

Настало время формирования активной позиции государств ЕАЭС по созданию условий развития автотранспортной инфраструктуры. Предстоит модернизировать вышедшие из строя и построить новые многополосные пограничные пункты пропуска. Одним из важных направлений перехода на единую систему автомобильного транспортного контроля на внешней границе ЕАЭС является активное поэтапное строительство транспортно-логистических центров в приграничных автомобильных пунктах пропуска на внешней границе ЕАЭС для обеспечения потребностей возросшего объема перемещения грузов, подлежащих обработке в этих центрах.

Важным ресурсом продвижения процесса перехода на единую систему автомобильного транспортного контроля является сокращение сроков контроля, если на перевозимые грузы предоставлена своевременная информация о том, что они не являются рисковыми, нет потребности осуществления внеочередной проверки документов или досмотра, а также не подлежат ветеринарному, фитосанитарному, санитарно-карантинному контролю.

В целях дальнейшего повышения эффективности контроля в автомобильных пунктах пропуска неотъемлемой составляющей становится системное взаимодействие государств — членов ЕАЭС. На этом фоне одним из важнейших элементов является активизация правовых основ, исходя из важности создания и совершенствования профильными ведомствами этих государств нормативно-правой базы, регулирующей автомобильный транспортный контроль на внешних границах. Здесь главным стратегическим направлением должна стать унификация нормативных и технических регламентов стран ЕАЭС, учитывая особенности социально-экономического развития каждого из государств-членов с учетом соблюдения баланса их национальных интересов.

Литература

1. Дынкин, А. Роль Евразийского экономического союза в формировании Большой Евразии / А. Дынкин, Е. Телегина, Г. Халова // Мировая экономика и международные отношения. — 2018. — № 4. — Т. 62.

2. Асаул, М. А. Перспектива развития внутреннего водного транспорта Евразийского экономического союза // Фундаментальные исследования. — 2016. — № 2.
3. Лисоволик, Я. География стран Евразийского экономического союза: от вызовов к возможностям / Я. Лисоволик, В. Сутырин // Доклад международного дискуссионного клуба «Валдай». — М., 2017.
4. Стародубцева, Е. Б. Проблемы и перспективы развития инфраструктуры ЕАЭС // Мировая экономика. — 2015. — № 10.
5. Отрешко, З. Преимущества транзитных маршрутов евразийского региона необходимо использовать // URL http://sztrans.ru/2014-02-25-08-52-29/2014-02-25-08-59-35/724-2015-03-12-14-10-54 (дата обращения: 3 декабря 2018 г.).

Reference

1. Dynkin, A. Rol' Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza v formirovanii Bol'shoy Yevrazii [The role of the Eurasian Economic Union in the formation of Greater Eurasia]/ A. Dynkin, Ye. Telegina, G. Khalova // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya. — 2018. — № 4. — T. 62.
2. Asaul, M. A. Perspektiva razvitiya vnutrennego vodnogo transporta Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza [Prospects for the development of inland waterway transport of the Eurasian Economic Union]// Fundamental'nyye issledovaniya. — 2016. — № 2.
3. Lisovolik, YA. Geografiya stran Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza: ot vyzovov k vozmozhnostyam [Geography of the countries of the Eurasian Economic Union: from challenges to opportunities]/ YA. Lisovolik, V. Sutyrin // Doklad mezhdunarodnogo diskussionnogo kluba «Valday». — M., 2017.
4. Starodubtseva, Ye. B. Problemy i perspektivy razvitiya infrastruktury YEAES [Problems and Prospects for the Development of the EEU Infrastructure]// Mirovaya ekonomika. — 2015. — № 10.
5. Otreshko, Z. Preimushchestva tranzitnykh marshrutov yevraziyskogo regiona neobkhodimo ispol'zovat' [Advantages of transit routes of the Eurasian region should be used]// URL http://sztrans.ru/2014-02-25-08-52-29/2014-02-25-08-59-35/724-2015-03-12-14-10-54 (data obrashcheniya: 3 dekabrya 2018 g.).

УДК 341.9

© Мотасова Дарья Даниловна
— заместитель генерального директора ООО «Спецсетистрой»

Международно-правовое регулирование использования беспилотных летательных аппаратов

Аннотация. В Мировом сообществе в настоящее время наблюдается «бум» развития беспилотных летательных аппаратов (БПЛА). Федеральное управление гражданской авиации США (*FAA*) предполагает, что объем рынка дронов к 2020 г. достигнет 7 млн *FAA*, и предсказывает рост рынка в 2,8 раза. Власти разных стран уверены, что резкое увеличение числа запусков БПЛА требует особого контроля [1]. По прогнозу *SESAR*, подготовленному при поддержке *Boston Consulting Group*, полеты дронов над плотнонаселенной городской территорией в странах Европейского Союза будут происходить к 2050 г. в течение 250 млн часов ежегодно. В случае коммерческого применения «беспилотников» не в мегаполисах масштабы другие, но и в этом случае перемещаться в воздухе будут сотни и тысячи «беспилотников». А ограничение высоты полетов и запреты полетов над какими-либо объектами или территориями увеличивают «плотность» трафика [2]. Опасность заключается в том, что в один момент в результате целевой террористической атаки или «небольшой» кибервойны может, например, быть остановлена подача электричества, работа больниц, аэропортов, промышленных объектов. Поэтому вопрос, может ли это случиться и когда, — не праздный, а реальный и актуальный.

Ключевые слова: беспилотный летательный аппарат; дрон; безопасность авиационных систем; киберпреступления; искусственный интеллект.

© Dariya D. Motasova
— deputy General Director of LLC “Spetssetistroy”

International legal regulation of the use of pilotless aerial vehicles

Abstract. In the world there is currently a “boom” of pilotless aerial vehicles (PAVs). The United States Federal Aviation Administration (FAA) estimates that the market for drones will reach 7 million FAA by 2020, and predicts a market growth of 2.8 times. The authorities of different countries consider that a sharp increase in the number of PAV launches requires special monitoring control [1].

According to the *SESAR* forecast, prepared with the support of the *Boston Consulting Group*, the flights of drones over a densely populated urban area in the countries of the European Union will occur for 250 million hours annually by 2050. In the countryside the number of PAVs will be smaller, but even in this case hundreds and thousands of PAVs will move in the air. The restriction of the 'flights height and the prohibition to fly over any objects or territories increase the traffic density [2]. The concern is that in case of a targeted terrorist attack or a "small" cyber war, for example, the supply of electricity, the work of hospitals, airports, and industrial facilities can be stopped. Therefore, the question of PAVs' application is of great relevance nowadays.

Keywords: pilotless vehicles; drone; aviation system security; cybercrimes; Artificial Intelligence.

Факторами, оказывающими наиболее сильное влияние на безопасность и эффективность применения беспилотных авиационных систем, считаются: разрушение беспилотника; причинение вреда жизни и здоровью людей или имуществу; столкновение с другими летательными аппаратами [3, с. 74]. Например, в июне 2015 г. самолетом авиакомпании Lufthansa при приближении к варшавскому аэропорту едва не было допущено столкновение с беспилотником-дроном. Трагедии удалось избежать чудом. Кроме того, по всему миру стали распространяться случаи умышленного использования беспилотных средств в противоправных целях. Например, в августе 2016 г. полиция г. Нюберга (Дания) перехватила дроны, доставлявшие в исправительное учреждение набор предметов для совершения побега. Случаи передачи таким способом наркотиков, по данным средств массовой информации, фиксировались в конце июля 2015 г. в тюрьме Мэнсфилда (Кливленд, США), в марте 2014 г. в тюрьме Мельбурна (Австралия) и т.д. Российская Федерация не является исключением [4, с. 103—110].

Отдельная «статья риска» заключается в том, что дроны, как объекты, управляемые дистанционно, являются удобным объектом для заражений вирусами и различных кибератак, нацеленных на систему управления беспилотной техникой. В частности, как отмечают исследователи, Интернет сегодня стал благодатной почвой для киберпреступников различных мастей. Его ресурсные возможности используют спецслужбы, армейские подразделения, банки, промышленные предприятия, больницы, аэропорты, государственные учреждения и т.д. Сегодня от преследуемых субъектами (пользователями) Сети целей зависит нормальное функционирование глобальной политической и экономической инфраструктуры. Уже сегодня есть масса примеров, когда последствия вирусной атаки оказались весьма серьезными. В связи с этим называются «знаменитый» блэкаут на Северо-Восточном побережье США в 2003 г., крушение самолета *Spanair* в 2008 г., заражение центра управления военными дронами, отключение от

Интернета Южной Кореи в результате эпидемии червя *Slammer* и т.д. [5, с. 9—22]

Следующий аспект, требующий контроля — достоверность и качество информации, получаемой при помощи дронов, возможность расценивать ее как доказательства в суде и т.д. В частности, как отмечается в литературе, с развитием искусственного интеллекта значительно продвинулась вперед, например, технология искусственных нейросетей, которая открывает поистине колоссальные перспективы для их внедрения в новые сферы жизни. В частности, эту технологию обучили создавать 3D-изображение из фотографии, что открыло, по сути, большие возможности для подделки видеороликов и поставило вопрос о правах лиц, честь и деловая репутация которых могут быть легко опорочены. Уже сегодня искусственный интеллект может значительно видоизменять фото- и видеоизображения таким образом, что сомнений в их достоверности возникает очень и очень мало. В связи с этим стоит вопрос о выработке противодействия со стороны права и новых технологий таким актам [6, с. 29—37].

Тем не менее даже национальное измерение правового регулирования БПЛА сегодня является крайне подвижным и неопределенным. Различные страны мира только приближаются к построению сколько-нибудь устойчивой системы правового регулирования данного сегмента современных технологий. Постепенно, нередко методом проб и ошибок намечаются контуры оптимальных правовых механизмов в данной сфере. При этом, несмотря на то что происходит активный обмен опытом и изучение одними странами опыта и ошибок других стран, сколько-нибудь единой или общепризнанной модели правового регулирования до сих пор не сложилось.

В таких условиях очевидно, что пока не приходится говорить о своевременности формирования общих международных стандартов в сфере правового регулирования БПЛА. В области международного права в настоящее время имеют место лишь отдельные, отрывочные нормы, содержащиеся в некоторых международно-правовых документах. Например, определение БПЛА было дано в рамках глобальной эксплуатационной концепции организации воздушного движения, согласно которой такой аппарат представляет собой воздушное судно без пилота в смысле ст. 8 Чикагской конвенции международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 7 декабря 1944 г.), которое выполняет полет без командира воздушного судна на борту и либо полностью дистанционно управляется из другого места (с земли, с борта другого воздушного судна, из космоса), либо запрограммировано и полностью автономно [4].

Некоторые определения в интересующей нас области содержатся в Имплементационном регламенте № 923/2012 Комиссии Европейских сообществ «Об установлении общих правил полетов и условий эксплуатации относительно аэронавигационных услуг и процедур, а также об изменении Имплементационного Регламента (ЕС) 1035/2011 и Регламентов (ЕС)

1265/2007, (ЕС) 1794/2006, (ЕС) 730/2006, (ЕС) 1033/2006 и (ЕС) 255/2010», согласно которым «95а. под “авиамоделью” понимается беспилотный летательный аппарат, кроме игрушечного самолета, эксплуатационная масса которого не превышает пределы, установленные компетентным органом, который может выдержать длительный полет в атмосфере и который используется исключительно в целях демонстрации или рекреационной деятельности».

Некоторые исследователи считают, что в правовой литературе более целесообразно использовать унифицированное понятие «беспилотные мобильные средства», являющееся наиболее точным переводом международного термина «*unmanned vehicle*». При этом основным критерием разграничения беспилотных мобильных средств выступает среда их функционирования (космос, воздух, суша, водная среда, подземная среда), а также тип управления (оператором, автономный, смешанный) [4].

В международной практике имеет место проблема классификации БПЛА. Следует согласиться с тем, что «отсутствие законодательно закрепленной классификации БПВС [беспилотное воздушное судно] порождает на практике существенные проблемы и недопонимание отличительных особенностей типов БПВС, а также различий БПВС и других летательных аппаратов, что не способствует их надлежащей правовой регламентации» [4].

Если рассматривать современное международное правовое пространство, то в целом на сегодняшний день флагманом попыток разработать международно-правовые нормы в сфере регулирования использования БПЛА в рамках отдельно взятого международного интеграционного объединения можно считать правовое пространство Европейского Союза.

Как отмечают исследователи, несмотря на то что Евросоюз является одним из лидеров по производству и использованию дронов, на текущий момент нет принятых законов, устанавливающих четкие правила их полетов. В конце 2015 г. Европейский парламент принял резолюцию, в которой акцентирует внимание Европейской комиссии не только на безопасность, но и на неприкосновенность частной жизни, затронутой в результате использования БПЛА, которые способны собирать и хранить фото или видео изображения. В резолюции также содержится призыв оснащать дроны уникальными чипами, удостоверяющие личность и регистрационные данные пилота [7].

На протяжении длительного времени на европейском правовом пространстве идут обсуждения необходимости принятия актов, посвященных правовому регулированию в интересующей нас сфере. Например, еще в 2014 г., до Брекзита, в британской Палате лордов состоялась первая сессия, посвященная введению общего для Европейского Союза законодательства по гражданскому использованию БПЛА. Британские парламентарии признали необходимость изучения вопроса коммерческих беспилотников и скорейшего создания законодательных актов,

регулирующих их использование. Члены комитета по делам Европейского Союза отметили, что основные национальные правила, регулирующие полеты БПЛА, отличаются в разных странах Союза. При этом беспилотники применяются все шире, и необходимо как можно быстрее установить единые правила безопасности для нового типа коммерческой техники. Как подчеркнула руководитель комитета Палаты лордов по делам Союза Баронесса О'Кэтхэн, рост использования беспилотников в Европейском Союзе ошеломляет. Это одна из самых динамичных отраслей аэрокосмической промышленности, но ее развитие связано с множеством сложных проблем: «С ростом рынка встает целый ряд вопросов, которые необходимо решить, например, необходимо ли единое европейское законодательство в области безопасного использования БПЛА или нормы нужно адаптировать под конкретные условия, — рассказывает Баронесса О'Кэтхэн. — Речь идет о множестве проблем, например, вмешательстве в личную жизнь граждан, защите данных, надежности управления БПЛА и т.д. При этом необходимо учитывать, что излишнее регулирование может уничтожить очень перспективную отрасль еще в зачаточном состоянии» [8].

Как показывает практика, Европейский Союз не хочет отставать в разработке и внедрении БПЛА, которые могут принести миллиарды евро дохода в казну его государств. В странах таких Европы, как Франция, Италия и Германия, нормы законодательства, касающиеся регулирования использования дронов, заметно различаются. Фрагментация, как полагают в Союзе, тормозит внедрение инноваций и грозит в дальнейшем отставанием от ведущих игроков рынка. Комиссия Европейского союза по разработке европейской системы управления воздушным движением заявляла, что ее целью является создание единых правил безопасной эксплуатации дронов к 2019 г. В конечном итоге предполагается создать систему управления трафиком для БПЛА, которая будет аналогична управлению воздушным движением для пилотируемых самолетов. Но в ближайшей перспективе комиссия планирует разработать европейскую систему регистрации БПЛА, которая позволила бы проводить удаленную идентификацию беспилотников и предотвратить их появление над запрещенными зонами [9].

Европейское агентство по безопасности полетов (*EASA*) работает с государствами — членами Европейского Союза и представителями отрасли над созданием правил по безопасности, которые будут максимально всеобъемлющими и будут включать основные правила безопасности полетов Союза. Европейская комиссия также будет финансировать интеграцию беспилотных летательных аппаратов в существующую авиационную систему, в то время как группа экспертов будет собрана для разработки рекомендаций в отношении политики по поводу регулирования использования дронов [9].

Общие стратегические направления развития международно-правового регулирования БПЛА в рамках Союза сегодня выглядят следующим образом.

Коммерческое использование БПЛА в Европе будет разделено на три категории и основываться на нормативных документах, разработанных Агентством по безопасности полетов (ЕАБП). Предлагаемая нормативная база или концепция развития предусматривает, что ЕАБП создаст сертификационные категории с определенными требованиями, основанными на рисках и требующими определенной квалификации при выполнении полетов и осуществления различных видов операций. После принятия рамочного положения по регулированию правил в Европе, а также усиления ответственности при осуществлении полетов БПЛА с массой 150 кг и более, произойдет упорядочивание всех правил и мер по осуществлению всех видов полетов дронов [10].

На совещании, прошедшем в Риге (Латвия) 5—6 марта 2015 г., был достигнут консенсус среди стран Европейского Союза с выработкой пяти основных принципов для внедрения беспилотников в воздушное пространство Европы. Среди основных принципов было отмечено, что беспилотники должны рассматриваться в качестве новых типов самолетов с поправкой на правила относящихся к рискам для данных летательных аппаратов и что ЕАБП должно учесть в нормативно-правовой базе, чтобы помочь частному сектору вкладывать инвестиции и развивать данный сектор экономики. Правила должны быть простыми с учетом производительности аппаратов, чтобы позволить небольшой начинающей компании или группе лиц начать оказывать услуги с возможно низким риском. Согласно нормам ЕАБП летательные аппараты, которые будет разрешено эксплуатировать, будут иметь ограничения по осуществлению полетов в пределах визуальной видимости и на высоте до 150 м над землей, а также за пределами указанных зарезервированных областей, таких как аэропорты. Полеты над скоплением людей будут строго запрещены. Операторы, управляющие летательными аппаратами, не будут лицензироваться или получать разрешение от властей, необходимо будет только зарегистрировать аппарат в соответствующем органе. Согласно полученной категории и сложности полетного задания операторы должны будут производить оценки риска для осуществления безопасных полетов [10].

Интересно, что в рамках ЕС предпринимаются активные шаги по распространению собственного опыта работы с дронами и стандартов, а также ограничений в области их эксплуатации, которые постепенно начинают формироваться «снизу» на европейском правовом пространстве. Например, Проект eDrone в 2017 г. стартовал в Армении, Грузии, Беларуси и Молдове. В течение трех лет европейские специалисты обучат коллег из стран Восточного партнерства новейшим технологиям и методам создания беспилотных летательных аппаратов. Программа стоимостью 1 млн евро финансируется Евросоюзом. Его цель — передать опыт Запада в области инноваций и информационных технологий и помочь открыть образовательные центры для изучения и создания беспилотных

летательных аппаратов. Общий бюджет проекта, который продлится три года, — 1 млн евро. Сумма будет распределена между 17 университетами и компаниями стран-участниц. По итогам трехлетней программы они разработают собственные образовательные проекты и создадут на своей базе центры изучения БПЛА [11].

Кроме того, уже сегодня ряд действий в сфере использования и контроля над БПЛА совершается при прямом участии различного рода структур Союза. Например, в Швеции проектирование, изготовление, обслуживание и эксплуатация гражданских БПЛА, имеющих рабочую массу более 150 кг, контролируется Европейским парламентом. Также необходимо одобрение со стороны EASA [12, с. 9].

Иногда вопрос о том, к какому правовому полю — национальному или права Европейского Союза — принадлежит контроль в сфере БПЛА, решается в отдельных странах в зависимости от класса самого БПЛА. Например, в Великобритании действовала следующая классификация (которая, вероятно, изменится в результате последствий Брекзита) (см. постановление Управления гражданской авиации CAP 722 «Операции беспилотной авиационной системы в воздушном пространстве Великобритании», ст. 94, 95, 241 Аэронавигационного ордера 2016 (ANO 2016)):

— менее 20 кг — маленькие БПЛА. Этот класс охватывает все типы, включая традиционные дистанционно управляемые модельные самолеты, вертолеты или планеры, а также все более популярные мультироторные дроны и дистанционно управляемые «игрушечные» самолеты. Обычно они имеют пониженный уровень регулирования, налагаемый на них, который направлен на то, чтобы быть соразмерным с риском и сложностью или их типами деятельности;

— от 20 до 150 кг — легкие БПЛА. Этот класс охватывает более крупные и потенциально более сложные типы БПЛА и самолетов больших моделей. Они подчиняются всем аспектам законодательства Великобритании в области авиации, хотя принято, что они освобождены от многих требований. Разрешение на полет обычно дается после представления в Управление гражданской авиации информации о БПЛА;

— более 150 кг — БПЛА в этом классе, как правило, будут подвергаться такому же уровню требований к нормативному утверждению, что и для традиционных пилотируемых самолетов. Они, как правило, сертифицируются EASA, хотя есть возможности для получения разрешений для операций в Великобритании по упрощенному процессу [12, с. 7—8].

В рамках евразийского интеграционного правового пространства также действуют отдельные нормы в сфере БПЛА. Например, в решении № 406 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О внесении изменений и дополнений в Типовые списки товаров и технологий, подлежащих экспортному контролю» (Принято в г. Москве 12 декабря 2008 г.) содержится следующее определение: «Беспилотный (воздушный)

летательный аппарат (БЛА) — любой летательный аппарат, способный взлетать и поддерживать контролируемый полет и аэронавигацию без какого-либо присутствия человека на борту (категория 9)».

Необходимо отметить разницу в понятиях, используемых в российском законодательстве. Наряду с БПЛА используется также понятие «беспилотное летательное судно». Например, согласно ст. 8 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ «беспилотные авиационные системы и (или) их элементы, за исключением беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, включающих в себя беспилотные гражданские воздушные суда, на которые сертификат летной годности выдается на основании сертификата типа или акта оценки конкретного воздушного судна на его соответствие требованиям к летной годности гражданских воздушных судов и требованиям в области охраны окружающей среды от воздействия деятельности в области авиации, а также беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, включающих беспилотные гражданские воздушные суда с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее».

Таким образом, действующие нормы имеют «точечный», «отрывочный» характер и не образуют целостной системы международно-правового регулирования в сфере БПЛА.

Отдельной проблемой является международное регулирование использования дронов в военных целях и развитие международного гуманитарного права в данной сфере. В частности, исследователи отмечают, что «применение в вооруженных конфликтах летательных аппаратов в корне изменило ведение военных действий. Однако специальные нормы для ведения воздушной войны разработаны не были [Dinstein, Air Warfare, MPEPIL I, 251ff; так называемые Гаагские правила ведения воздушной войны (Schindler/Toman, Armed Conflicts, 315ff) являются экспертной разработкой, которая не привела к заключению договора. Однако они считаются частью международного обычного права, поскольку представляют собой адаптацию общепринятых действующих норм ведения сухопутной войны, а также права нейтралитета в особенной ситуации ведения военных действий посредством и против воздушных судов; см. также: Hanke, Die Haager Luftkriegsregeln von 1923, IRRC 31 (1991) 139ff; Parks, Air War and the Law of War, Air Force LR 1990, 1ff; Spieker, Haager Regeln des Luftkriegs von 1923, HV-I 1990, 134ff. В традициях Гаагских правил и в соответствии с Руководством Сан-Ремо (сноска 509) экспертная группа Гарвардской программы по гуманитарной политике и исследованию конфликтов (*Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research*) разработала новую редакцию правил ведения воздушной войны, см. Руководство по международному праву, применимому к воздушной войне и применению ракетных боеприпасов (*Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*), 2009 (Гарвардское руководство).] Юридические проблемы ведения воздушной войны следует решать на основании норм о ведении сухопутной и морской войны. При

нанесении ударов с воздуха действуют нормы о допустимых объектах нападения на суше и на море. Это правило действует также в отношении беспилотных летательных аппаратов, так называемых беспилотников, если они используются для нанесения точечных ударов с целью убийства. [Эта распространенная практика не вызывает проблем, если беспилотники применяются в рамках вооруженных конфликтов, однако чаще они используются в других ситуациях. При использовании беспилотников применяются общие правила о допустимых целях и принцип соразмерности (абз. 68, ст. 39 Гарвардского руководства). Другой вопрос заключается в том, насколько частое применение беспилотников приводит к тому, что ситуация переходит в стадию вооруженного конфликта. Подробнее, включая ссылки на литературу, см.: Heinsch, Unmanned Aerial Vehicles and the Scope of the «Combat Zone», HVI 25(2012) 184ff.] Военные летательные аппараты, которые должны иметь опознавательные знаки, являются военными целями. Они имеют право осуществлять боевые действия против целей на суше, на море и в воздухе. Специальные положения действуют в отношении санитарных летательных аппаратов (ст. 36 I Женевской конвенции 1949; ст. 24—31 Дополнительного протокола I). Из специфики ведения воздушной войны следуют особые обязанности по защите определенных объектов, например, запрещается наносить удары с воздуха по гражданским объектам и требуется предотвращать нанесение несоразмерного вреда гражданской инфраструктуре, например, запрещается наносить удары по воздушным судам гражданской авиации. В связи с тем, что расстояние между лицом, принимающим решение о нанесении удара с воздуха, и целью, как правило, велико, предъявляются высокие требования к квалификации и определению цели и оценке соразмерности [13].

Особенно большие сложности связаны с трактовкой такого понятия, как «военная необходимость». В. Н. Русинова справедливо подчеркивает, что «современные вооруженные конфликты и применение силы в рамках борьбы с терроризмом заставляют юристов-международников все чаще задумываться о том, насколько действующее международное гуманитарное право способно давать адекватные ответы на возникающие вопросы, среди которых правомерность целенаправленных убийств, использование беспилотников, статус живых щитов и многие другие. Так, после долгих лет забвения на свет был извлечен принцип военной необходимости, который рассматривался в качестве принципа международного гуманитарного права на заре становления этой отрасли» [14].

В частности, советская доктрина международного права рассматривала принцип военной необходимости как выражение гуманности на ее самом высоком уровне. Подчеркивалось, что ссылка на военную необходимость возможна только в исключительных случаях и только тогда, когда это предусмотрено конкретными международно-правовыми положениями. Так, ст. 28 2-й Женевской конвенции 1949 г. устанавливает конкретные обязательства для воюющих сторон в отношении защиты лазаретов в случае

боя на борту военного судна. Ссылка на военную необходимость допускалась в ситуациях чрезвычайной опасности, создаваемой для материальных, культурных и других ценностей, но считалось, что ссылки на военную необходимость исключены в ситуациях, связанных с созданием дополнительной угрозы для жизни, здоровья и достоинства людей.

Сегодня использование беспилотных летательных аппаратов все чаще оправдывается военной необходимостью. Например, советник президента США по противодействию терроризму Дж. Бреннан [должность на момент написания цитируемой статьи] представил подробный отчет по использованию США беспилотных аппаратов для нейтрализации членов «Аль-Каиды». Выступая в Вашингтоне, Бреннан сказал, что удары беспилотников помогают в войне с терроризмом. По его мнению, «удары при помощи беспилотных аппаратов являются законными, этическими, необходимыми и пропорциональными». Дж. Бреннан считает, что международное право не запрещает использование беспилотников [15, с. 2—16].

Современные исследователи подчеркивают, что «понятие “военная необходимость” многозначно, и, пожалуй, самое распространенное значение оно приобрело в контексте описания сущности международного гуманитарного права как компромисса между требованиями гуманности и военной необходимостью. В этом определении гуманность явно противопоставляется военной необходимости как совокупности потребностей, связанных с ведением войны, а именно с достижением цели победить противника. Между тем военная необходимость может рассматриваться и как ограничитель поведения воюющих: далеко не любые действия, вызываемые потребностями войны, являются необходимыми. Тем самым можно перейти от восприятия “военной необходимости” как категории, антагоничной гуманности, к обоснованию существования принципа, который ограничивает поведение воюющих, т.е. к тому, что и военная необходимость, и гуманность выступают в качестве принципов, устанавливающих ограничения в отношении поведения сторон вооруженного конфликта» [14].

Применительно к использованию дронов следует учитывать, что подобный вид современных технологий создает значительные возможности для разрушений и уничтожения людей, мотивируя это «военной необходимостью», в связи с чем наблюдается необходимость в новом обсуждении самой данной категории в современных реалиях и установлении ее критериев в международных нормативных правовых актах, применительно к беспилотной технике.

В целом же в сфере международного правового регулирования использования, как видится, учитывая, что наиболее тесное сотрудничество и наиболее плотная интеграция правового поля в настоящее время наблюдается в рамках Европейского Союза, можно предположить, что именно здесь будут формироваться контуры будущей системы

международно-правового регулирования БПЛА. В настоящее время, на наш взгляд, нельзя считать целесообразным формирование комплексного международно-правового регулирования в более широких рамках, за пределами отдельных региональных интеграционных объединений стран.

В то же время нерешенной остается проблема противоречий в законодательстве стран-участниц таких объединений и в правовых нормах международного характера.

Преждевременное международно-правовое регулирование, по нашему мнению, усугубило бы данную проблему. Кроме того, несмотря на то что в целом право может быть своего рода «проектом» или «конструктором» новой правовой реальности, в случае с развитием новых современных технологий, таких как беспилотная авиация, разумнее дождаться, пока соответствующие общественные отношения «дозреют» и станут видны магистральные пути развития данных технологий, а также выявленные практикой проблемы и риски в данной сфере.

При этом формирующийся комплекс международно-правового регулирования в сфере БПЛА должен опираться на основные национальные правовые модели в соответствующей сфере, аккумулируя наиболее положительный опыт тех стран, в которых развито применение данных технологий и их правовое регулирование.

В связи с этим рассмотрение зарубежного опыта в области правового регулирования БПЛА представляет особый интерес и должен быть продолжено. Должна, по нашему мнению, повернуться лицом к данной проблеме и транспортно-правовая наука. Так, в фундаментальных научных и учебных трудах по транспортному праву отсутствует даже упоминание о БПЛА [16; 17].

Литература

1. Попов, И. Регулирование беспилотников в России и мире: проблемы, потенциал роста // URL: https://vc.ru/flood/33856-regulirovanie-bespilotnikov-v-rossii-i-mire-problemy-potencial-rosta (дата обращения: 20 октября 2018 г.).
2. URL: https://nag.ru/articles/article/100796/pervuyu-v-mire-sistemu-kontrolya-pol-tov-bespilotnikov-protestiruet-vodafone.html (дата обращения: 20 октября 2018 г.).
3. Алешин, Б. С. Обеспечение безопасности полетов беспилотных авиационных систем в едином воздушном пространстве / Б. С. Алешин, В. Л. Суханов, В. М. Шибаев // Ученые записки ЦАГИ. — 2011. — № 6. — Т. 42.
4. Фокин, М. С. Актуальные проблемы уголовно-правовой регламентации противоправного использования беспилотных мобильных средств / М. С. Фокин, Н. С. Рязанов // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 1.
5. Чекунов, И. Г. Современные киберугрозы. Уголовно-правовая и криминологическая классификация и квалификация киберпреступлений // Право и кибербезопасность. — 2012. — № 1.
6. Гуляев, К. С. Право человека на Интернет, права в Интернете и при использовании интернет-вещей: новые тенденции // Прецеденты Европейского суда по правам человека. — 2018. — № 1.
7. URL: https://skymec.ru/pravila-ispolzovanija-dronov-v-stranah-mira/news/ (дата обращения: 15 октября 2018 г.).

8. URL: http://www.cnews.ru/news/top/v_evrope_gotovitsya_zakon_ob_ispolzovanii (дата обращения: 1 октября 2018 г.).
9. Мироненко, В. Европа планирует ввести правила для беспилотников к 2019 году // URL: https://3dnews.ru/954216 (дата обращения: 18 октября 2018 г.).
10. Береснев, И. Создание эксплуатационной базы для развития и эксплуатации БПЛА в странах ЕС // URL: http://avia.pro/blog/sozdanie-zakonodatelnoy-bazy-dlya-razvitiya-i-ekspluatacii-bpla-v-stranah-ec (дата обращения: 10 октября 2018 г.).
11. Беспилотный летательный аппарат (БПЛА, дрон) // URL: http://www.tadviser.ru (дата обращения: 1 октября 2018 г.).
12. Нормативно-правовая документация по беспилотным техническим средствам / Н. Ю. Курченко, Е. В. Труфляк. — Краснодар : КубГАУ, 2017.
13. Международное право = Volkerrecht / Вольфганг Граф Витцтум [и др.] ; пер. с нем.
Н. Спица ; сост. В. Бергманн. — 2-е изд. — М. : Инфотропик Медиа, 2015.
14. Русинова, В. Н. Принцип военной необходимости в международном гуманитарном праве: оправдано ли забвение? // Военное право. — 2013. — № 4.
15. Паненков, А. А. Останется ли борьба с терроризмом и его финансированием актуальной проблемой в мире? // Военно-юридический журнал. — 2012. — № 6.
16. Духно, Н. А. Теория транспортного права : монография / Н. А., Духно В. М. Корякин. — М. : Юрлиинформ, 2016.
17. Транспортное право : учебник / под ред. Н. А. Духно, А. И. Землина. М. : Юридический институт МИИТ, 2017.

References

1. Popov, I. Regulirovaniye bespilotnikov v Rossii i mire: problemy, potentsial rosta [Regulation of drones in Russia and the world: problems, growth potential]// URL: https://vc.ru/flood/33856-regulirovanie-bespilotnikov-v-rossii-i-mire-problemy-potencial-rosta (data obrashcheniya: 20 oktyabrya 2018 g.).
2. URL: https://nag.ru/articles/article/100796/pervuyu-v-mire-sistemu-kontrolya-pol-tov-bespilotnikov-protestiruet-vodafone.html (data obrashcheniya: 20 oktyabrya 2018 g.).
3. Aleshin, B. S. Obespecheniye bezopasnosti poletov bespilotnykh aviatsionnykh sistem v yedinom vozdushnom prostranstve [Ensuring safety of unmanned aircraft systems in a single airspace]/ B. S. Aleshin, V. L. Sukhanov, V. M. Shibayev // Uchenyye zapiski TSAGI. — 2011. — № 6. — T. 42.
4. Fokin, M. S. Aktual'nyye problemy ugolovno-pravovoy reglamentatsii protivopravnogo ispol'zovaniya bespilotnykh mobil'nykh sredstv [Actual problems of criminal law regulation of unlawful use of unmanned mobile devices]/ M. S. Fokin, N. S. Ryazanov // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. — 2018. — № 1.
5. Chekunov, I. G. Sovremennyye kiberugrozy. Ugolovno-pravovaya i kriminologicheskaya klassifikatsiya i kvalifikatsiya kiberprestupleniy [Modern cyber threats. Criminal law and criminological classification and qualification of cybercrimes]// Pravo i kiberbezopasnost'. — 2012. — № 1.
6. Gulyayev, K. S. Pravo cheloveka na Internet, prava v Internete i pri ispol'zovanii internet-veshchey: novyye tendentsii [The human right to the Internet, rights on the Internet and using Internet things: new trends]// Pretsedenty Yevropeyskogo suda po pravam cheloveka. — 2018. — № 1.
7. URL: https://skymec.ru/pravila-ispolzovanija-dronov-v-stranah-mira/news/ (data obrashcheniya: 15 oktyabrya 2018 g.).
8. URL: http://www.cnews.ru/news/top/v_evrope_gotovitsya_zakon_ob_ispolzovanii (data obrashcheniya: 1 oktyabrya 2018 g.).
9. Mironenko, V. Yevropa planiruyet vvesti pravila dlya bespilotnikov k 2019 godu

[Europe plans to introduce rules for UAVs by 2019]// URL: https://3dnews.ru/954216 (data obrashcheniya: 18 oktyabrya 2018 g.).
10. Beresnev, I. Sozdaniye ekspluatatsionnoy bazy dlya razvitiya i ekspluatatsii BPLA v stranakh YES [Creating an operational base for the development and operation of UAVs in EU countries]// URL: http://avia.pro/blog/sozdanie-zakonodatelnoy-bazy-dlya-razvitiya-i-ekspluatacii-bpla-v-stranah-ec (data obrashcheniya: 10 oktyabrya 2018 g.).
11. Bespilotnyy letatel'nyy apparat (BPLA, dron) [Unmanned aerial vehicle (UAV, drone)]// URL: http://www.tadviser.ru (data obrashcheniya: 1 oktyabrya 2018 g.).
12. Normativno-pravovaya dokumentatsiya po bespilotnym tekhnicheskim sredstvam [Legal documents on unmanned technical equipment]/ N. YU. Kurchenko, Ye. V. Truflyak. — Krasnodar : KubGAU, 2017.
13. Mezhdunarodnoye pravo = Volkerrecht [International law]/ Vol'fgang Graf Vittstum [i dr.] ; per. s nem. N. Spitsa ; sost. V. Bergmann. — 2-ye izd. — M. : Infotropik Media, 2015.
14. Rusinova, V. N. Printsip voyennoy neobkhodimosti v mezhdunarodnom gumanitarnom prave: opravdano li zabveniye? [The principle of military necessity in international humanitarian law: is forgetfulness justified]// Voyennoye pravo. — 2013. — № 4.
15. Panenkov, A. A. Ostanetsya li bor'ba s terrorizmom i yego finansirovaniyem aktual'noy problemoy v mire? [Will the fight against terrorism and its financing remain a pressing problem in the world?]// Voyenno-yuridicheskiy zhurnal. — 2012. — № 6.
16. Dukhno, N. A. Teoriya transportnogo prava : monografiya [The Theory of Transport Law: monograph]/ N. A., Dukhno V. M. Koryakin. — M. : Yurliinform, 2016.
17. Transportnoye pravo : uchebnik [Transport law: textbook]/ pod red. N. A. Dukhno, A. I. Zemlina. M. : Yuridicheskiy institut MIIT, 2017.

УДК 339.543:061.1(100)

© Рудакова Елена Николаевна
— доктор политических наук, доцент,
заведующий кафедрой «Таможенного права
и организации таможенного дела» Юридического института,
Российский университет транспорта
alena_dr@rambler.ru

© Скрынченко Борис Леонидович
— кандидат экономических наук, профессор кафедры
«Таможенного права и организации таможенного дела»
Юридического института, Российский университет транспорта
sbl-66@mail.ru

© Дмитриева Ольга Александровна
— кандидат экономических наук**,** кафедрой
«Таможенного права и организации таможенного дела»
Юридического института, Российский университет транспорта
davis6589@mail.ru

© Мороз Владимир Дмитриевич
— кандидат исторических наук, доцент,
старший преподаватель кафедры экономических теорий
и военной экономики, Федеральное государственное
казенное военное образовательное учреждение
высшего образования «Военный университет»
Минобороны России
+79037895981@yandex.ru

Роль Всемирной таможенной организации в совершенствовании международного законодательства с целью улучшения таможенного сотрудничества

Аннотация. В данной статье рассматриваются вопросы, объединения таможенных органов, учреждений и организаций — это непростой и многосторонний механизм, обеспечивающий решение многопрофильных и объединенных функциональной общностью единых и целостных задач. В связи с тем что система таможенных органов и ее отдельные составляющие

играют главную и очень важную роль в процессе таможенной деятельности, на них возлагается задача обеспечения соблюдения определенных в процессе таможенного регулирования порядка и правил при помощи проведения таможенного администрирования и функциональной составляющей процесса таможенного регулирования. Путем согласования нормативно-правовой базы появляется возможность вхождения государств — членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в мировую экономику. Основными результатами работы является анализ современного состояния отношений между Всемирной таможенной организацией и странами — участниками ЕАЭС и определения возможной скорейшей интеграции ЕАЭС во Всемирную таможенную организацию.

Актуальность темы статьи обусловлена тем, что в условиях постоянного увеличения объема внешней торговли и увеличивающейся нагрузки на таможенные органы наибольшую значимость для таможенного дела приобретает применение информационных систем и технологий. Применение информационных систем увеличивает контроль над участниками внешнеэкономической деятельности, ускоряет процесс таможенного оформления и таможенных процедур.

В результате авторы пришли к выводу, что внедрение более рентабельных механизмов продвижения позиции России в ЕАЭС и инновации в отечественный производительный комплекс позволят более эффективно применять меры таможенно-тарифного регулирования.

Ключевые слова: таможенное дело; внешнеэкономическая деятельность; логистика; информационные технологии.

© Elena N. Rudakova
— Doctor of Political Sciences, docent,
head of the department of customs law and organization
of the customs affairs, Law Institute
of the Russian University of Transport

© Boris L. Skrynchenko
— Candidate of Economic Sciences, professor
of the department of customs law and organization
of the customs affairs, Law Institute
of the Russian University of Transport

© Olga Al. Dmitrieva
— Candidate of Economic Sciences, associate professor
of the department of customs law and organization
of the customs affairs, Law Institute
of the Russian University of Transport

© Vladimir D. Moroz
— Candidate of Historical Sciences, docent, senior lecturer
of the department of economic theory and military economy,
Federal state government military educational institution
of higher education “Military University”
of the Ministry Defence of Russia

The World Customs Organization’s role in the improvement of international legislation to enhance customs cooperation

Abstract. This article discusses the issues to unite customs authorities, institutions and organizations that provide a solution to multidisciplinary, common and integral tasks. As the system of customs authorities and its individual components play a major and very important role in the process of customs activity, they are to ensure compliance with the rules and procedures defined in the process of customs regulation through customs administration and the functional component of the customs regulation process. By harmonizing the regulatory framework, it becomes possible for the member states of the Eurasian Economic Union (EAEU) to enter the world economy. The main results of the work are the conducted analysis of the current state of relations between the World Customs Organization and the members of the EAEU and the defined possibility for early integration of the EAEU into the World Customs Organization. The topic is relevant, as a constant increase in the foreign trade volume and the increasing duties of the customs authorities, the use of information systems and technologies becomes most important for the customs. The use of information systems increases the control over the participants of foreign economic activity, accelerates the process of customs clearance and customs procedures. As a result, the authors came to the conclusion that the introduction of more profitable mechanisms to promote Russia's position in the EAEU and to introduce innovations in the domestic productive complex will make it possible to apply customs tariff regulation measures more effectively.

Keywords: customs; foreign economic activity; logistics; information technologies.

Одной из причин, по которой межнациональное бизнес-сообщество при осуществлении международной торговли несет финансовые и временные убытки, достигающие 12%, является пренебрежение применением информационных технологий, несмотря на то что часть экспорта продуктов IT-сектора составляет около 10% мирового экспорта, что указывает на то, что он представляет собой один из самых быстро возрастающих секторов мировой торговли.

Принимая во внимание все выше изложенное, необходимо подчеркнуть,

что к существующим тенденциям и явлениям, определяющим своевременность проведения исследования в рамках исследуемой проблемы, следует отнести прогрессирующее воздействие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как инструмента увеличения результативности, деятельности различных организаций и представителей международного торгового сообщества с учетом роста объемов продукции IT-сектора в мировом экспорте [5].

В разрезе проведенного научного исследования были проанализированы положения около 60 источников, таких как:

— теоретические положения по международному таможенному сотрудничеству и таможенному менеджменту;

— научные статьи;

— нормативные правовые документы;

— зарубежные публикации и иные материалы в разрезе тематики проводимого исследования.

Результат данного анализа позволил сделать вывод, что в данный момент существует целый спектр источников тематической научной литературы и положений, представляющих собой теоретическую и методологическую основу для организации проведения исследования с точки зрения механизма сотрудничества таможенных администраций в информационно-технической сфере [2, с. 51—54].

Модель данных в таможенном сотрудничестве Всемирной таможенной организации (далее — ВТамО) содержит набор обязательных требований к информации, направляемой для целей таможенного, фитосанитарного и прочих видов контроля, позволяет использовать электронные сообщения в целях применения концепции «единого окна», устанавливает возможности для трансграничного информационного и документационного обмена между национальными органами, уполномоченными в области администрирования границы, позволяет нивелировать издержки законопослушных торговых операторов.

Основным направлением деятельности ВТамО в сфере конвергенции правовых систем в области таможенного дела является аккультурация правовых систем в области классификации и кодирования товаров в таможенных целях.

Перспективные направления сотрудничества ВТамО и таможенных институтов определяются углублением интеграции региональных таможенных институтов в мировые, например, интеграция экономики азиатских стран во ВТамО позволила поднять уровень мировой экономики на 20%, это несколько десятков миллиардов долларов прибыли.

Также одним из эффективных направлений взаимодействия является сотрудничество в области противодействия мировому терроризму, на территории ВТамО было предотвращено около 1500 террористических актов [1, с. 45—89].

Область современных технологий является перспективным

направлением взаимодействия ВТамО и таможенных институтов, внедрение новых технологий позволило сэкономить около 15% затрат на таможенные процедуры, модернизация комплекса аппаратных средств организации таможенного контроля позволила сократить время проведения таможенного контроля почти в два раза.

Создание информационных технологий и информационных систем, а также способов их обеспечения реализуется по поручению таможенных органов согласно законодательству РФ.

Технико-информационное обеспечение органов таможни развивается и совершенствуется на основе мировых стандартов с учетом тенденций, отражающих развитие таможенного дела.

В последнее время важным объектом дискуссии выступает вопрос о проведении обновления таможенного регулирования, приведение его в соответствие с новыми требованиями и нормами, условиями и показателями качества, исходя из мировых стандартов, современных инструментов таможенного управления и передовой практики преобразования его в надлежащей порядок в соответствии с существующими требованиями [3, с.18—21].

Таможенная ассоциация Евразийской экономической комиссии уделяет большое внимание проблемам согласованности, непротиворечивости положений, выводов, результатов деятельности в таможенной сфере с ВТамО, а также прочими международными организациями, в полномочия которых находятся вопросы усовершенствования таможенного дела.

В контексте выше сказанного можно говорить о тенденциях сотрудничества Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) со ВТамО, представлении интересов ЕАЭС в этой международной организации. Не менее актуальным является вопрос об опыте Европейского Союза по получению правового статуса, идентичного статусу члена ВТамО.

Рассматривая правовые аспекты потенциального членства ЕАЭС во ВТамО, отметим, что в соответствии со ст. I Конвенции о создании Совета таможенного сотрудничества 1950 г. членами Совета являются договаривающиеся Стороны Конвенции, правительство самостоятельной таможенной территории.

При этом каждый член Совета направляет во ВТамО одного делегата и одного или более заместителей. При представителях могут быть советники.

Для ЕАЭС будет большим шагом получить по аналогии с Европейским Союзом статус, схожий со статусом члена ВТамО. Этот шаг откроет глобальные возможности для ЕАЭС.

Проблема согласования нормативно-правовой базы, определяющей порядок таможенных платежей в рамках ЕАЭС, остается весьма актуальной. Это необходимо в первую очередь для реализации единой налоговой политики в странах, входящих в состав Союза.

Необходима унификация ставок косвенных налогов, так как балансировка ставок НДС поможет:

— создать равные условия ведения бизнеса на территории ЕАЭС;

— будет способствовать эффективному управлению взыскания и использования косвенных налогов, что в свою очередь позволит ослабить нагрузку на налогоплательщиков;

— в некоторой степени уменьшить издержки при совместном производстве товаров, повысить конкурентоспособность, увеличить рынок сбыта и поднять инвестиционную привлекательность.

Одновременно возникает вопрос о необходимости рассмотрения возможности введения примерного перечня подакцизных товаров, облагаемых во всех странах — участницах ЕАЭС, и сближения размера налоговых ставок по акцизу. Сложившаяся ситуация требует рассмотреть необходимость закрепления базовых понятий, касающихся таможенных платежей, а также их состава [4; с. 62—65].

Одним из основных условий вхождения государств — членов ЕАЭС в мировую экономику является совершенствование совокупности средств таможенно-тарифного регулирования внешнеэкономической деятельности в организационном, правовом и экономическом планах.

Анализируя существующую отличительную особенность таможенно-тарифного регулирования в условиях вступления России и Кахастана в ВТО, формирования ЕАЭС, необходимо отметить, что таможенно-тарифная политика ЕАЭС соответствует в целом международным условиям интеграционного строительства.

В пределах Таможенного союза был подготовлен и реализован функционирующий в ЕАЭС алгоритм совместного взыскания и перераспределения между участниками ввозных таможенных пошлин, которыми облагаются товары, поступающие на единую таможенную территорию ЕАЭС из третьих стран, таким образом, ввозные пошлины становятся общей собственностью государств — членов ЕАЭС, пополняя их государственные бюджеты [2, с. 51—54].

Совокупность таможенных и тарифных мер ЕАЭС в 2018—2020 гг., используемых в качестве национального торгово-политического инструментария для регулирования внешней торговли, будет осуществляться при условиях восстановления роста мировой и российской экономики и сохранения санкционной политики в отношении России.

Наряду с этим, невзирая на единые для всех участников условия и порядок применения прерогатив по уплачиванию ввозных таможенных пошлин в контексте ЕАЭС, отдельные государства — члены ЕАЭС, используя различные подходы в части предоставления косвенных налогов, дают повод для рекомбинации товарных потоков, оказывая тем самым влияние на таможенно-тарифную политику государства. Подобное положение действует в случае изменения сроков уплаты таможенных платежей, так как расхождение между условиями изменения сроков уплаты налогов, установленных государствами — членами ЕАЭС, могут оказывать влияние на изменение структуры импорта товаров.

Решениями данных проблем являются стандартизация налогообложения товаров, ввозимых в государства — члены ЕАЭС, и разработка общих положений применения льгот по уплате налогов, а также стандартизация причин и особенностей предоставления переноса срока уплаты налогов в государствах — членах ЕАЭС.

Избежать уплаты таможенных пошлин и налогов позволит таможенная процедура переработки грузов на таможенной территории при использовании в изготовлении продукции, предназначенной для экспорта, сырья, материалов, комплектующих иностранного производства [3, с. 18—21]. Данная процедура потенциально востребована в авиастроении, автомобилестроении, судостроении, легкая промышленности.

Кроме того данная процедура вызывает интерес, так как возникают условия для ремонта ранее экспортированной машино-технической продукции, что служит дополнительным конкурентным преимуществом для ее экспорта.

В свою очередь таможенная процедура переработки грузов для внутреннего потребления рассматривает возможность уплачивать таможенную пошлину по ставке, которая применяется к изготовленному на территории РФ изделию при условии, что ставки таможенных пошлин на сырье, материалы, комплектующие иностранного производства, которые используются для изготовления, выше, чем на само готовое изделие (см. решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года»).

Итак, для более эффективного применения мер таможенно-тарифного регулирования необходимо внедрять более рентабельные механизмы продвижения позиции России в ЕАЭС и инновации в отечественный производительный комплекс, а также обеспечить эффективность и оперативность механизма функционирования наднациональных органов.

Литература

1. Власов, А. В. Экономические и правовые аспекты совершенствования таможенного регулирования в ЕАЭС : монография / А. В. Власов [и др.]. — М., 2018.
2. Власов, А. В. Развитие российского сельского хозяйства в условиях экономических санкций // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. — 2017. — № 2.
3. Дмитриева, О. А. Технологии «единое окно» и «блокчейн» как пути совершенствования межведомственного информационно-технического взаимодействия // Таможенное дело. — 2017. — № 3.
4. Илюхина, С. С. Развитие внешнеторговой деятельности: таможенный аспект // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. — 2017. — № 2.
5. Baller, S. The Global Information Technology Report 2016: Innovating in the Digital Economy / S. Baller, S. Dutta, B. Lanvin. — Geneva, Switzerland: World Economic Forum, 2016.

References

1. Vlasov, A. V. Ekonomicheskiye i pravovyye aspekty sovershenstvovaniya tamozhennogo regulirovaniya v YEAES : monografiya [Economic and legal aspects of improving customs regulation in the EAEU: monograph]/ A. V. Vlasov [i dr.]. — M., 2018.
2. Vlasov, A. V. Razvitiye rossiyskogo sel'skogo khozyaystva v usloviyakh ekonomicheskikh sanktsiy [Development of Russian agriculture in the context of economic sanctions]// Vestnik Rossiyskogo novogo universiteta. Seriya: Chelovek i obshchestvo. — 2017. — № 2.
3. Dmitriyeva, O. A. Tekhnologii «yedinoye okno» i «blokcheyn» kak puti sovershenstvovaniya mezhvedomstvennogo informatsionno-tekhnicheskogo vzaimodeystviya ["Single Window" and "Blockchain" Technologies as Ways to Improve Inter-Agency Informational-Technical Interaction]// Tamozhennoye delo. — 2017. — № 3.
4. Ilyukhina, S. S. Razvitiye vneshnetorgovoy deyatel'nosti: tamozhennyy aspekt [Development of foreign trade: the customs aspect]// Vestnik Rossiyskogo novogo universiteta. Seriya: Chelovek i obshchestvo. — 2017. — № 2.
5. Baller, S. The Global Information Technology Report 2016: Innovating in the Digital Economy / S. Baller, S. Dutta, B. Lanvin. — Geneva, Switzerland: World Economic Forum, 2016.

УДК 658.115.33

© Правкин Сергей Алексеевич
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Административное право, экологическое право,
информационное право» Юридического института,
Российский университет транспорта

Реализация механизма государственно-частного партнерства в транспортной сфере

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы финансирования и софинансирования при реализации инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства в транспортном комплексе. Считая одним из важных инструментов инфраструктурных преобразований государственно-частное партнерство, автор исследует механизм согласования публичных и частных интересов для реализации социально значимых проектов. Проводится сравнительно-правовой анализ транспортного и инвестиционного законодательства применительно к соглашениям о государственно-частном партнерстве. Соответственно, прослеживается реализация механизма государственно-частного партнерства в транспортной сфере. В статье рассмотрены средства реализации инвестиционной политики, модели распределения рисков между государством и частным бизнесом. Обоснование важности организационно-правовых гарантий для частного партнера является основным методологическим и процессуальным средством и концептуальным подходом исследования для защиты инвестора от неблагоприятных изменений национального законодательства. Структурное развитие транспортной системы при реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года связывается с необходимостью развития различных форм в рамках заключаемых соглашений о государственно-частном партнерстве. Автор предлагает меры и формы взаимодействия органов государственной власти и инвесторов при реализации транспортных проектов с большими сроками окупаемости. Обращается внимание, что реализация государственно-частного партнерства в транспортной сфере и проведение структурных реформ на всех видах транспорта ведет к децентрализации управления и увеличению доли частного капитала. Реализация Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года с учетом влияния друг на друга программ на отдельных видах транспорта с применением механизма государственно-

частного партнерства может привести к снижению бюджетной нагрузки методом привлечения частных инвестиций в социально значимые сферы экономики. Данный подход при реализации в полной мере является фактором демонополизации рынка и обеспечения конкурсных процедур в транспортных проектах. Механизм государственно-частного партнерства при реализации на транспорте дает возможность привлечения реальных инвестиций, защищая внутренний рынок, так как в отличие от концессионных соглашений частным партнером может быть только российское юридическое лицо. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства в транспортной отрасли расширяет возможности участия транспортных кампаний в инвестиционной деятельности. На основе анализа действующего транспортного и инвестиционного законодательства, практики его применения и обобщения выводов по данной проблематике в научной литературе в статье делается заключение об определенном несовершенстве реализации механизма государственно-частного партнерства на транспорте, в том числе с учетом недостаточного использования мер бюджетной политики. Бюджетные ассигнования в соответствии с бюджетной классификацией под данные проекты должны быть синхронизированы по срокам с планами реализации инвестиционных соглашений с учетом действия лимитов бюджетных обязательств. Основными проблемами при реализации данного механизма являются не вполне согласованные между собой его материально-правовые и процессуально-правовые аспекты. В связи с этим предлагается активнее использовать методологическую основу финансово-бюджетного регулирования для качественного согласования и исполнения проектов с обеих сторон.

Ключевые слова: инвестиционные проекты; государственно-частное партнерство; бюджетная классификация; публично-правовое и частноправовое регулирование; транспортный комплекс; конкуренция.

© Sergey A. Pravkin
— Candidate of Law, docent, associate professor
of the department of administrative law, ecological law,
information law, Law Institute
of the Russian University of Transport (MIIT)

Implementation of the mechanism of public-private partnership in the transport sector

Abstract. The article deals with the problems of financing and co-financing in the implementation of investment projects in the framework of public-private partnership in the transport sector. As a public-private partnership is considered

to be one of the important tools for infrastructure transformations, the author explores the mechanism to coordinate public and private interests to implement socially significant projects. There is being conducted a comparative legal analysis of transport and investment legislation in relation to public-private partnership agreements. Accordingly, the implementation of the mechanism of public-private partnership in the transport sector is being also analyzed. The article discusses the means to implement the investment policy, the models of risk distribution between the state and private business. The author justifies the importance of organizational and legal guarantees for a private partner, as it is the main methodological and procedural means and conceptual approach of the study to protect the investor from adverse changes in national legislation. Structural development of the transport system according to the Transport Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 is connected with the need to develop various forms within the framework of signed agreements on public-private partnership. The author proposes measures and forms of interaction between public authorities and investors to implement transport projects with a long payback period. The attention has been paid that implementation of public-private partnership in the transport sector and the implementation of structural reforms in all modes of transport result in the decentralization of management and an increase in the share of private capital. In the implementation of the Transport Strategy, the use the public-private partnership mechanism can reduce the budget burden by attracting private investment in socially important sectors of the economy. This approach is a factor in the market demonopolization and can ensure competitive procedures in transport projects. The mechanism of public-private partnership in transport allows attracting real investment, protecting the domestic market, since only a Russian legal entity can be a private partner. Improvement of the mechanism of public-private partnership in the transport industry expands the possibility of transport campaigns to participate in investment activities. According to the analysis of the current transport and investment legislation, the article concludes that there is a certain imperfection in the implementation of the public-private partnership mechanism in transport, including the insufficient use of fiscal policy measures. Budget allocations in accordance with the budget classification should be synchronized with the plans for the implementation of investment agreements, taking into account the effect of limits of budgetary obligations. The main problems in the implementation of this mechanism are not fully concerted substantive and procedural and legal aspects. In this regard, it has been proposed to use the methodological basis of financial and budgetary regulation for high-quality coordination and execution of projects from both sides.

Keywords: investment projects; public-private partnership; budget classification; public law and private law regulation; transport complex; competition.

В современных условиях механизм государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) является эффективным инструментом развития экономики при реализации крупных инфраструктурных проектов с большой стоимостью. Использование данного механизма широко практикуется в зарубежных странах (*Public Private Partnership*), в том числе в транспортной сфере. ГЧП в данном случае является моделью распределения рисков между государством и частным бизнесом. Государство перекладывает часть ответственности за социально значимые проекты на частный бизнес, когда бюджетного финансирования недостаточно и существует потребность в демонополизации экономики.

Модель партнерства в силу реализации конкурентных процедур при выборе частного партнера предполагает равноправные и недискриминационные условия участия партнеров в гражданском обороте. Важной гарантией для частного партнера является принцип защиты его как инвестора от неблагоприятных изменений национального законодательства. Для проектов в рамках ГЧП характерно их среднесрочные и долгосрочные обязательства. Участие публичного партнера является формой государственной поддержки частного бизнеса.

С формально-юридической стороны соглашения о ГЧП являются смешанным гражданско-правовым договором. В нем сочетаются договорные конструкции различных видов гражданско-правовых обязательств. Кроме того, в нем заложены элементы финансово-правовых, включая бюджетные, обязательств и административно-правовых договоров. Формами исполнения соглашения могут являться концессия, договор аренды и лизинга, доверительного управления имуществом, акционерное соглашение и др. Реализация целей соглашения может происходить на основе принципов проектного финансирования.

При реализации целей проекта комбинированно используются как бюджетные, так и частные вложения. Проекты в рамках ГЧП по сути являются эффективным инструментом против монополизации рынка. В то же время необходимо заметить, что частные инвесторы могут использовать как собственные, так и привлеченные средства. Если финансирование происходит за счет средств бюджета, то это осуществляется путем предоставления субсидий из бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством.

В соответствии со ст. 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации данные бюджетные ассигнования есть целевые денежные средства бюджетной системы РФ в соответствии с бюджетной классификацией и реестром расходных обязательств. В соответствии с соглашениями о ГЧП субсидии предоставляются на определенные сроки и на определенных условиях. Бюджетное законодательство предусматривает возможность заключения соглашений о ГЧП на срок, превышающий действие лимитов бюджетных обязательств. Но для этого требуются конкретные решения главных распорядителей бюджетных средств. Финансирование на цели

проекта должно быть включено с точки зрения бюджетного процесса в реестр расходных обязательств. Программы развития тех или иных проектов в рамках ГЧП и финансово-правовые планы часто не взаимоувязаны и не согласованы. При этом нельзя не заметить попытку законодателя исключить широту дискреционных полномочий органов власти при принятии решения об отказе в реализации инвестиционного проекта в системе публично-частного партнерства. Так, например, в ст. 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливается закрытый перечень оснований для отказа частному инвестору. В качестве одного из оснований закреплено — отсутствие средств в бюджете. «Однако появиться эти средства в бюджете могут только после принятия решения об участии в публично-частном партнерстве, т.е. после установления расходного обязательства, как уже отмечалось в актах стратегического планирования, государственных и муниципальных программах. Таким образом, организационные проблемы, возникающие в сфере реализации публично-частного партнерства, имеющие отношение к финансово-правовому регулированию, обусловлены неразрешенной конкуренцией актов стратегического планирования, государственных и муниципальных программ и финансово-плановых актов, законов (решений) о бюджете, что не позволяет уверенно стартовать в реализации проектов публично-частного партнерства, гарантировать достижение взаимовыгодного результата на заранее определенных условиях» [1, с. 3].

Существенным условием соглашения о ГЧП является размер предоставляемого финансового обеспечения своих обязательств со стороны частного партнера.

Для реализации проектов в рамках развития энергетической, транспортной и инженерной инфраструктуры могут быть задействованы средства федерального и регионального инвестиционных фондов. На финансирование проектов в рамках ГЧП могут на возвратной основе использоваться средства из Фонда национального благосостояния. Зарубежные участники, лица иных юрисдикций могут участвовать в софинансировании проекта, но его инициатором по определению закона может быть только российское юридическое лицо. Обычно подобное участие осуществляется на основе принципов проектного финансирования путем участия в доле уставного капитала проектной компании. «Что же в настоящее время предусмотрено в правовом регулировании отношений публично-частного партнерства в этой части? Изучив положения Федерального закона № 224-ФЗ “О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве...”, Федерального закона № 115-ФЗ “О концессионных соглашениях”, становится очевидным, что материально-правовое регулирование вытесняется, подменяется процедурным — подробным

описанием регламента работы, сроков, многочисленными согласованиями» [1, с. 4].

Проекты в рамках ГЧП в большей степени (количественно) реализуются на муниципальном уровне. В транспортной сфере реализуется примерно 10—15% проектов в рамках ГЧП в целом на всех уровнях. Такой результат связан прежде всего с большими затратами на реализацию программ развития транспортной сферы, например, железнодорожной отрасли. ОАО РЖД при этом может выступать как на стороне частного, так и на стороне публичного партнера. В концессионных оглашениях ОАО «РЖД» выступает исключительно на стороне публичного партнера. «До 1987 г. единственным источником финансирования железнодорожного транспорта были бюджетные средства. В переходный период осуществлялось смешанное финансирование из средств государственного бюджета, средств Министерства путей сообщения РФ (МПС) и привлеченных средств. С 1999 года финансирование железных дорог происходило в основном из средств МПС, а затем ОАО “Российские железные дороги” (ОАО “РЖД”) и частных компаний. Отдельные случаи строительства железнодорожной инфраструктуры на принципах ГЧП встречались задолго до образования Инвестфонда» [2, с. 170].

Нормативно-правовое обеспечение обеспечения транспортного комплекса, в том числе на основе ГЧП, недостаточно, учитывая зарубежный опыт. Нет и достаточной развитости ГЧП в транспортной сфере с четким распределением зон ответственности, приоритетных направлений. Качество самих транспортных услуг не соответствует параметрам, определенным в целевых программах развития транспорта. «Еще одной важной проблемой является недостаточный уровень конкурентоспособности отечественных компаний и всей транспортной системы России в целом на мировом рынке транспортных услуг. Это обусловлено как указанными проблемами, так и недостаточными возможностями отечественных транспортных организаций конкурировать на мировом рынке, в том числе эффективно использовать геополитические преимущества России при транзитных международных перевозках» [3, с. 4].

Исследователи отмечают, что ГЧП на железнодорожном транспорте не способствует развитию иных отраслей экономики, не связанных с развитием месторождений сырья, что эти инвестпроекты в рамках ГЧП связаны с «веточным строительством» и прокладкой «капиллярных линий», дорог необщего пользования, а при этом необходимо развивать железнодорожную инфраструктуру общего пользования. Что касается железных дорог, то здесь необходима взаимосвязь отдельных проектов в рамках ГЧП с общими направлениями и стратегией развития транспорта в России, утвержденной до 2030 г.

Закон предоставляет возможность согласования общих и частных целей, публичных и частных интересов путем реализации инвестиционных проектов, связанных с получением в частную собственность объектов

инфраструктуры. Данные объекты есть реальные вложения, реальные инвестиции в долгосрочные проекты с большими сроками окупаемости. Здесь частный партнер заинтересован в скорейшей реализации проекта, чтобы выйти на его окупаемость. Эти средства не уходят из Российской Федерации, по определению закона частным партнером может быть только российское юридическое лицо. ГЧП в условиях снижения притока иностранных инвестиций дает возможность задействовать внутренний инвестиционный механизм, в том числе в целях оптимизации расходования бюджетных средств, причем как на федеральном уровне, так и на региональном и муниципальном уровнях.

В соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 № 1734-р) спрогнозирован рост грузооборота почти в 1,5 раза, а рост пассажиропотока в 1,46 раза. Наиболее востребованными направлениями развития называются: Санкт-Петербургский железнодорожный узел, регион Северного Кавказа, порты Приморского края, железнодорожные линии Дальневосточного региона, железнодорожные выходы из Западной Сибири, Урала, Московский железнодорожный узел. Основными проектами можно назвать железные дороги в Забайкалье и Тыве, Орловский тоннель под р. Невой в Санкт-Петербурге, развитие объектов наземной инфраструктуры в аэропортах Омск, Домодедово, Толмачево, Норильск и др. Наибольший рост грузопотоков ожидается на Байкало-Амурской магистрали. Подобный рост грузопотоков прогнозируется в связи с вводом в разработку новых месторождений полезных ископаемых. Одновременно планируется реализация программы развития высокоскоростного движения на сети железных дорог ОАО «РЖД», связанного с повышением уровня безопасности и качества обслуживания. В программу закладывается также рост внутреннего туризма и «транспортной подвижности населения», рост пассажиропотока по всем основным международным направлениям. Транспортная стратегия разрабатывалась с учетом трех основных факторов: усиление глобальной конкуренции на рынках, связанной с изменением традиционных пассажиропотоков и возрастанием требований к транспортному обслуживанию, связанных со вступлением во Всемирную торговую организацию; 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 нормативно-правовые акты, в которых прописаны правила, гарантирующие безопасность на транспорте» [4, с. 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. В обеспечении правового регулирования на транспорте практическое значение имеет правовое регулирование перевозки, которое «является важнейшим инструментом, обеспечивающим функционирование транспортной системы, ее безопасность» [5, с. 121].

В настоящее время преобладающей формой ГЧП остаются концессионные соглашения, реализуемые в сфере строительства железных дорог необщего пользования, платных автомобильных дорог, аэропортов, инфраструктуры водного и городского транспорта. Как указывается в литературе, «при строительстве портов и других инфраструктурных объектов используются схема BOT (*Build, Operate, Transfer*), при которой концессионер создает объект и получает право на его эксплуатацию на период окупаемости инвестиций, а затем концессионер передает объект в собственность концедента: схема ROT (*Rehabilitate, Own, Transfer*), которая предусматривает передачу существующего объекта частному инвестору на условиях осуществления модернизации объекта с последующей его эксплуатацией, и контракт на управление объектом. Представляется, что в отношении тех транспортных объектов, которые могут быть переданы в частную собственность, будут также заключаться соглашения о государственно-частном партнерстве» [6, с. 42]. В Стратегии развития морской портовой инфраструктуры (одобрена Морской коллегией при Правительстве РФ 28 сентября 2012 г.) предусмотрено комплексное развитие транспортных (железнодорожных и автомобильных) перегрузочных комплексов к таким портам, как Калининград, Усть-Луга, Тамань, Новороссийск, Мурманск, Восточный, Ростовский транспортный узел и др. Планируется создавать резервы пропускной способности морских портов, развивая их как порты-хабы и для обслуживания международных транспортных коридоров. В Стратегии предусмотрено «обеспечить приток внебюджетных инвестиций за счет опережающей подготовки проектной документации и выработки механизмов финансирования проектов на условиях государственно-частного партнерства. Ожидается, что большое применение найдут механизмы концессии. Данная форма инвестирования широко применяется и признается в мире как наиболее успешная форма участия частного капитала». На работу морских портов оказывают влияние все элементы транспортно-логистического комплекса, включая тарифы. Недостаточная пропускная способность железнодорожных подходов к морским портам существенно снижает их уровень функционирования. «Решение этой проблемы возможно только путем использования новых методов управления транспортным процессом, основанных на принципах логистики. Инструментом реализации этих методов являются транспортные узлы и логистические центры на базе морских портов». Усложнились процессы

взаимодействия транспортных организаций между собой. Развитие морских портов необходимо синхронизировать с совершенствованием иных транспортных подходов к ним.

Важно адаптировать и согласовать по отношению друг другу акты транспортного законодательства о концессионных соглашениях, о морских портах, о железнодорожном транспорте, о транспортной безопасности, о ГЧП и др. Необходимо принятие целого массива подзаконных актов для реализации целей транспортной стратегии. Развитие морских портов предполагает в рамках обозначенной программы реализацию крупных проектов по развитию транспортной системы (Нижнее Приангарье, Читинская область, зона БАМ) на основе моделей ГЧП.

При всех вариантах предусматривается усиление роли транспортно-логистической инфраструктуры, мультимодальных логистических центров и транспортных узлов на основе морских портов. Согласно Стратегии развития морской портовой инфраструктуры «морские порты будут развиваться по так называемому “роттердамскому образцу”, когда порт неразрывно связан с удаленными железнодорожными узлами и транспортно-логистическими комплексами. Для этого потребуется развитие подъездных путей к портам и портовых производственных и складских зон, ориентированных на переработку грузов, формирование портовых зон, обеспечивающих переработку поступающих грузов».

Вопросы эффективного использования транспортной системы в целом связаны с развитием новых форм управления транспортом и гармонизацией законодательства по всем видам транспорта одновременно. Вопрос развития морских портов зависит от развития железнодорожных и автомобильных подходов к ним, от внедрения нового механизма планирования на основе дорожных карт, сбалансированных графиков, транспортно-экономических балансов, геоинформационных транспортных систем. В Стратегии развития морской портовой инфраструктуры указано, что перспективная модель финансирования транспортной отрасли предусматривает развитие различных форм ГЧП, повышение доступности кредитных ресурсов за счет субсидирования части процентных ставок из средств федерального бюджета, стимулирование развития лизинговой деятельности, содействие в защите и страховании капитала частных инвесторов, использование транспортных облигаций. Предполагается, что кредиты и лизинг станут играть важную роль в реализации инвестиционных программ на морском транспорте. Предлагается широко использовать в управлении портовым хозяйством современные модели ГЧП, которые могут быть положены в основу новых проектов по развитию транспортной инфраструктуры.

Подпрограммой развития железнодорожного транспорта в рамках Стратегии развития морской портовой инфраструктуры предусмотрено структурное его реформирование и усиление государственных капитальных вложений в проекты, отличающееся социально-экономической эффективностью. В области развития инфраструктуры железнодорожного

транспорта предусматривается улучшение условий для увеличения государственных и частных инвестиций в инфраструктурные проекты, строительство новых железнодорожных линий общего и необщего пользования, собственниками которых будут ОАО «РЖД», государство и частные собственники в различных соотношениях, а также развитие практики строительства и эксплуатации железнодорожных линий на основе концессионных соглашений. Будут совершенствоваться система организации недискриминационного доступа перевозчиков к железнодорожным линиям общего пользования, механизмы технического и технологического контроля, а также организации перевозок на линиях всех типов. При этом отмечается, что будут созданы одинаковые условия доступа к инфраструктуре общего пользования, в том числе и для региональных перевозчиков. Государство планирует достижение «системного макроэкономического эффекта от комплексного регулирования рынков услуг железнодорожного транспорта».

Необходимо в томже время учитывать, что строительство подъездных путей к путям общего пользования создает дополнительную нагрузку на них. В связи с этим требуется решать задачи усиления пропускной способности магистралей.

Важно учитывать, что 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…» [2, с. 180].

Определяющим аспектом взаимодействия публичного и частного партнеров являются запланированные сроки окупаемости проекта. Для обеспечения окупаемости и текущего функционирования новой железнодорожной линии «необходимы гарантии наличия грузовой базы и/или пассажирских перевозок на период не менее 15—20 лет. Частная компания будет инвестировать средства в развитие своих транспортных активов только при гарантиях их востребованности. Гарантий наличия грузовой базы требует и ОАО “РЖД”. При разработке инвестиционного проекта, реализуемого на принципах ГЧП, необходимо разрабатывать планы (прогнозы) грузовых отправок по объемам, местам зарождения грузопотока и по годам, иметь инструменты давления на грузоотправителей, а также иметь точные прогнозы перспективного пассажиропотока» [2, с. 180].

При этом государство должно просчитывать выгоды для частного инвестора и уменьшать значительно объемы своих вложений. В то же время механизм ГЧП не предполагает финансирования проекта полностью частным партнером. Такой подход мало реализуем, противоречит целям ГЧП и создает разного рода опасности в социально-экономической сфере.

Применение ГЧП в железнодорожной отрасли способствует увеличению темпов модернизации железнодорожной инфраструктуры. Необходимо просчитывать нужные объемы вложений в подобные проекты со стороны государства. Есть мнение, что при инициативе в реализации проектов ГЧП со стороны крупных государственных и частных компаний, а также связанных с ними властей регионов, могут быть созданы механизмы для обхода, например, системы госзакупок, что «при этом ГЧП может стать одной из форм ренто-ориентированного поведения, легализации коррупции и коммерциализации власти. Реализация инвестиционных проектов с использованием средств инвестфонда и государственной компании ОАО «РЖД» уже на этапе подготовки технико-экономического обоснования и бизнес-планов становится ареной лоббистского давления с целью замещения частных инвестиций государственными. Проекты, направленные на расширение экспортно-импортных операций, создание терминально-логистических центров и даже развитие высокоскоростного движения между крупными городами страны, являются проектами окупаемыми, необходимыми частным компаниям для получения своих доходов. Целесообразность вложения государственных средств в финансирование таких проектов вызывает большие сомнения» [2, с. 180]. Необходимо при этом обратить внимание на то, что законодательством как раз и устранены из числа частных партнеров крупные компании с госпакетом.

Государственное участие не просто необходимо для усиления доли в капитале и сохранения контроля за стратегически важными направлениями развития железных дорог и инфраструктуры в целом, а важно еще и потому что, модель ГЧП не работает без государственного участия, в ней нет смысла. При этом есть, например, федеральная контрактная система, где каждый частный субъект может реализовать себя в проекте самостоятельно. Партнерство должно быть таковым: один партнер — не партнер. Оно должно быть публично-частным, тем более что большинство проектов являются социально-значимыми. Другое дело, что требуется несколько упростить «процедуры оформления публично-частного партнерства для регионального и муниципального уровней, поскольку длительные сроки (до 180 дней на рассмотрение тех или иных обращений и согласований), многоэтапные процедуры, многочисленные согласования (проведение предварительных конкурсов, последующих торгов и пр.) существенно отдаляют результат, а следовательно, и положительный эффект публично-частных партнерских отношений. С другой стороны, думается, что не следует идти по пути прямого упрощения процедур, поскольку возникает угроза потери базовой идеи партнерства — масштабности реализуемых проектов, социально-значимого эффекта для населения данной территории» [1, с. 4].

Полномасштабное развитие инфраструктуры, которое может потребоваться в условиях реализации железнодорожного проекта, может включать в себя строительство технологических автомобильных дорог,

расширение и модернизацию станций, строительство локомотивных и вагонных депо, путевого развития и др. «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» [7, с. 424].

В соглашении о ГЧП, как правило, предусматривается предоставление финансового обеспечения и гарантий публичного и частного партнера. Публичный партнер может нести определенную часть расходов на создание, эксплуатацию и техническое обслуживание объекта соглашения. Ограниченные возможности бюджетного финансирования в целом преодолеваются посредством привлечения средств частного партнера (частного бизнеса), частных инвесторов для реализации структурных и инфраструктурных проектов в транспортной сфере. Затем, в срок, предусмотренный соглашением, его объект передается от частного партнера публичному партнеру, если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером превышает объем финансирования частным партнером. И при этом публичный партнер осуществляет контроль за исполнением соглашения частным партнером. Частный партнер не должен находиться в состоянии банкротства, не иметь задолженностей по неисполненным обязательствам, должен иметь необходимые разрешения на осуществление деятельности, входить в соответствующие саморегулируемые организации. Все предложения по реализации соглашения (проекта) в транспортной сфере могут исходить как от публичного, так и от частного партнера. Оценка финансовой эффективности проекта происходит до заключения соглашения о партнерстве. Уполномоченный орган утверждает соглашение об эффективности (неэффективности) проекта.

Реализуя механизм ГЧП 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» [8, с. 9]. 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» [6, с. 42].

Проекты в рамках ГЧП на начальной стадии являются более капиталоемкими в сравнении с теми, которые реализуются в сфере контрактной системы. Необходимо учитывать соотношение «цена и качество», сравнительный уровень затрат. Важен поиск эффективных моделей и уровней транспортного взаимодействия вообще. Законодательные основы должны быть взаимоувязаны с технологическими и управленческими процессами. Совершенствование механизма смешанных перевозок с участием государства, по мнению исследователей данной проблемы, должно включать новый подход на основе следующих положений: «1. Взаимодействие должно переходить с линейного на региональный уровень, что предполагает определение нормативных параметров взаимодействия. 2. Необходимо менять систему взаимного информирования с одновременным созданием структуры, способной использовать эту информацию как в государственных, так и в коммерческих интересах. 3. Приоритет при организации мультимодальных перевозок должна быть отдан 3PL-логистическим компаниям, а также крупным игрокам операторского и логистического рынков. 4. Должны быть сформулированы на государственном уровне принципы обеспечения рационального взаимодействия видов транспорта. 5. Требуется переработка методологической базы. 6. Требуется решение проблем системной интеграции компонентов ИТС в задачах создания комплексных систем управления перевозочным процессом и логистическими операциями, обеспечения безопасности движения и управления транспортной инфраструктурой. Решение этих задач может быть эффективным только в условиях создания государственно-частного партнерства при организации транспортно-логистических центров (ТЛЦ) и кластеров. Разработка ТЛЦ в условиях ГЧП позволяет уточнить основные параметры использования инфраструктуры и показатели взаимодействия различных видов транспорта» [9, с. 18].

Если реализация проекта строительства и реконструкции железных дорог общего или необщего пользования связана с использованием бюджетных средств, то необходимо учитывать требования бюджетного законодательства, в том числе по срокам финансирования проектов. Как правило, сам публичный партнер организует проведение конкурса на право заключения соглашения. Оно должно включать в себя соответствующие значения критериев эффективности проекта строительства и реконструкции путей и железнодорожной производственно-хозяйственной инфраструктуры, показателей его преимущества, сведения об объекте соглашения, форму партнерства, гарантии и обязательства, порядок и сроки возмещения расходов на реализацию проекта, способы обеспечения исполнения обязательств и пр.

Обеспечение конкуренции путем активного использования ГЧП дает

эффект контроля со стороны государства за монополизацией сферы, где участвует частный партнер. «Использование инструментов государственно-частного партнерства 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» [6, с. 42]. Как отмечает А. В. Белицкая, демонополизация российской экономики активно происходит через механизмы ГЧП прежде всего в транспортной сфере. Достаточно проанализировать Транспортную стратегию Российской Федерации на период до 2030 года, ее подпрограммы и практику применения различных форм ГЧП.

Фактором демонополизации рынка и снижения цен на рынке транспортных услуг является обеспечение конкурсных процедур, положенных в основу реализации проекта в рамках ГЧП. Данный принцип закреплен в ст. 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ. Соглашения в рамках ГЧП допускают продажу объекта соглашения на торгах при осуществлении процедур банкротства. Формы ГЧП могут быть самыми разнообразными: контракты по оказанию услуг, доверительное управление имуществом, концессии, лизинг и др.

Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года ставит основной задачей перевод всей транспортной системы на инновационный путь развития, основным инструментом согласования интересов государства и бизнеса в этом направлении является механизм ГЧП. Широко практикуется ГЧП в строительстве платных трасс, терминалов в морских портах, в железнодорожном строительстве дорог необщего пользования, связанных с освоением углеводородов и других проектов в транспортной сфере, совершенствуя при этом транспортный комплекс и транспортные услуги. Как отмечает В. М. Корякин, «использование инвестиционных и концессионных механизмов при реализации таких исключительно сложных, трудоемких проектов, как строительство высокоскоростных железнодорожных магистралей, является наиболее приемлемым способом решения задачи создания в нашей стране сети высокоскоростных железных дорог, начало которой положено созданием ВСМ “Москва-Казань”» [10, с. 13].

В отличие от концессионного соглашения, где право собственности не возникает у концессионера, а принадлежит концеденту, в соглашениях в рамках ГЧП право собственности всегда возникает у частного партнера. «Закон не допускает возникновение права собственности публичного партнера даже на часть созданного объекта соглашения (включая объект реконструкции, который ранее принадлежал публичному партнеру), даже с последующей передачей его по истечении определенного соглашением срока частному партнеру, равно не допускается возникновение общей собственности ни на весь объект инфраструктуры, ни на его часть, причем даже если речь идет о движимом имуществе. Таким образом, Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ открывает новые возможности для

развития публичной инфраструктуры, позволяя реализовывать в России государственные и муниципальные проекты ГЧП по моделям ВООТ (от англ. *build — own — operate — transfer* — «строительство — владение на праве собственности — эксплуатация — передача») и ВОО (от англ. *build — own — operate* — «строительство — владение на праве собственности — эксплуатация» [11].

В то же время у частного партнера правомочия, связанные с правом собственности (владения, пользования и распоряжения), реализуются не в полной мере, так как эти правомочия действуют лишь на период соглашения, но и в этот период объект соглашения нельзя никаким способом отчуждать или передавать в залог. А по окончании срока соглашения объект должен быть передан публичному партнеру. Право собственности частного партнера стеснено и ограничено. Фактически данное право собственности идентично праву владения и пользования концессионера.

Все виды имущества, на которое наложен запрет на отчуждение, не могут быть переданы частному партнеру. Несмотря на то что объекты железнодорожного транспорта названы в п. 3 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, 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 инфраструктурой, объекты гражданской обороны, имеющие оборонное значение, информационные комплексы управления движением и иные, поименованные в законе, могут находиться только в собственности единого хозяйствующего субъекта (ОАО «РЖД») или федеральной собственности. Следовательно, данное имущество не может находиться в частной собственности и не может быть объектом соглашения о ГЧП, что, в свою очередь, не исключает возможность использования при определенных условиях механизмов, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2005 г. « № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [11].

Закон недостаточно проработан в части возможной передачи имущества (объекта соглашения) из частной собственности в публичную. Как вариант — допустим выкуп объекта соглашения на основе контрактной системы. Возможен выкуп объекта соглашения у единственного частного партнера, если конкурсная процедура при его избрании не применялась, или вследствие применения процедуры банкротства.

Соглашения в рамках ГЧП прежде всего реализуют принцип конкуренции в экономике, так как он проявляется даже на начальном этапе в конкурсном порядке выбора частного партнера. Законодательство запрещает в настоящее время использовать имущество публичного партнера вне конкурсных процедур. Но необходимо также учитывать, что в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предусмотрено три возможности предоставления государственного или муниципального

имущества в пользование: 1) по результатам проведения конкурса или аукциона на право заключения данных договоров; 2) без проведения торгов, на основании актов Президента РФ, решений Правительства РФ, решения суда, федерального закона, устанавливающего иной порядок распоряжения имуществом; 3) без проведения торгов, в порядке предоставления государственной или муниципальной помощи в соответствии с целями, указанными в ст. 19 Закона [6, с. 44]. Возможна просто замена частного партнера без проведения конкурсных процедур на основе простого соглашения в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства.

Независимо от способа выбора частного партнера необходимо обеспечить правила недискриминационного доступа для всех инвесторов в рамках соглашений о ГЧП. Механизм замены партнера в соглашениях о ГЧП несколько отличается от концессионных соглашений «в связи с тем, что такое соглашение предполагает возникновение права частной собственности на объект соглашения, которое вместе с тем имеет определенные обременения. По общему правилу переход прав и обязанностей частного партнера по соглашению не допускается, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом» [12].

Стратегия развития транспорта в Российской Федерации до 2030 года нацеливает также на создание «совместных предприятий с ведущими мировыми производителями при условии передачи технологий и высокой степени локализации выпускаемой продукции и сохранения государственного контроля над предприятиями, имеющими стратегическое (оборонное) значение для России». В качестве примера совместного предприятия в данной сфере можно привести деятельность «ТрансГрупп АС», которая создала совместную компанию вместе с ОАО «РЖД» [6, с. 45].

Совершенствование механизма ГЧП в перевозочном процессе означает расширение возможностей участия ОАО «РЖД» и иных транспортных кампаний в инвестиционной деятельности. Естественно, это дает возможности получения дополнительного источника дохода транспортным кампаниям при условии выполнения со стороны государства гарантий. Все проекты с использованием схем ГЧП, заложенные в подпрограмму «Экспорт транспортных услуг» Стратегии развития транспортной отрасли до 2020 года, предполагают участие соинвесторов на паритетных началах (50 на 50). Объем финансирования подпрограммы составляет 800 млрд руб. ГЧП на рынке железнодорожных услуг осуществляется по трем направлениям: 1) долевое финансирование строительства и реконструкции железнодорожной инфраструктуры; 2) привлечение пользователей железнодорожных услуг к участию в проектах по строительству и реконструкции железнодорожных объектов; 3) государственное стимулирование инвестиционной активности транспортных предприятий. Применение механизма ГЧП предполагается при строительстве грузообразующих, технологических, высокоскоростных линий и модернизации существующих линий в целях повышения их

провозных способностей. В соответствии с планами правительства ГЧП должно стать способом организации строительства капиталоемких новых железнодорожных линий, имеющих окупаемость 10—15 лет [2, с. 182].

Эффективное функционирование механизма ГЧП в железнодорожной сфере связано прежде всего с оптимальным сочетанием частного и государственного финансирования. Это очень важно: в условиях износа железнодорожных путей и отставания в темпах строительства, дороговизны проектов по сравнению с зарубежными подрядчиками, необходимости создания высокоскоростных железнодорожных трасс, связующих европейско-азиатские регионы. Решая эти проблемы, государство и частные компании смогут кратно увеличить прибыль на перспективу, если смогут модернизировать инфраструктуру, когда она будет востребована для внутреннего развития страны. Эти гарантии должно дать государство. Участие государства на стороне публичного партнера с правом выкупа объекта при преобладающем финансировании или при концессии позволит сохранить контроль над строящейся сетью железных дорог. Особенно, если речь идет о путях общего пользования. Даже не беря в расчет международную торговлю, а только внутренний аспект развития, можно уверенно сказать, что для страны с такой протяженностью новые современные дороги в срочном порядке должны строиться усиленными темпами. Конечно, на самоокупаемость они могут выйти через десятки лет, но вокруг них значительно быстрее будут создаваться инфраструктурные очаги роста экономики.

Сработает эффект мультипликации. Затраченные средства со стороны публичных и частных партнеров будут вложены в реальные инвестиции. При этом необходимо соблюсти гарантии для частного партнера. То же касается и подвижного состава, энергетической и иной инфраструктуры. В транспортной отрасли требуется создание не только целевых программ развития государства и частного капитала на основе ГЧП, но и формирование единого организационно-правового механизма для создания условий дальнейшего использования конкурентных преимуществ отдельных видов транспорта как реального фактора по выводу экономики страны из системного кризиса.

Важным направлением совершенствования механизма предоставления транспортных услуг является создание условий внутренней и внешней конкуренции на основе совершенствования нормативно-правовой основы, методов госрегулирования, мониторинга, контроля и надзора на транспорте, развития конкуренции на транспорте, создания высокоразвитой логистической инфраструктуры. При этом необходимо опережающее развитие транспортной инфраструктуры. Для реализации Транспортной стратегии требуются государственные инвестиции в инфраструктуру транспорта и увеличение доли частных инвестиций. Оптимальным механизмом такого опережающего развития транспортной системы является ГЧП.

Усиление экологических требований к перевозочному процессу должно стимулировать проекты транспорта будущего. В связи с этим требуется внедрение механизмов проектного управления, т.е. построение системы стратегического планирования в управлении перевозочным процессом и развитием транспортной инфраструктуры. Причем все виды транспорта должны быть интегрированы в единую товаротранспортную технологическую инфраструктуру с единой информационной средой. При этом необходимо соблюсти параметры антимонопольного регулирования и обеспечить условия недискриминационного допуска к объектам транспортной инфраструктуры на основе партнерства. «Для формирования рынка конкурентоспособных транспортных услуг необходимо создание условий превышения уровня предложения транспортных услуг над спросом, а также запуск механизма стимулирования улучшения соотношения цены и качества услуг, который обеспечит формирование конкурентной среды и рост конкурентоспособности» (см. распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года»). С этой целью требуется совершенствование механизма ГЧП и мотивация внедрения инновационных логистических технологий, обеспечивающих интеграцию транспортных систем и повышение использования мультимодальных (смешанных) перевозок с участием других видов транспорта.

Литература

1. Омелехина, Н. В. Финансово-правовые аспекты публично-частного партнерства // Финансовое право. — 2017. — № 5.
2. Цветков, В. А. Перспективы государственно-частного партнерства при строительстве и реконструкции железнодорожной инфраструктуры / В. А. Цветков, А. А. Медков // Журнал экономической теории. — 2008. — № 1.
3. Рубцова, М. В. Проблемы конкуренции на рынке транспортных услуг // Транспортное право. — 2016. — № 3.
4. 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.
5. 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.
6. Белицкая, А. В. Использование инструментов государственно-частного партнерства для демонополизации российской экономики: правовой аспект // Юрист. — 2017.— № 1.
7. Туманян, О. Н. Особенности государственно-частного партнерства в сфере предоставления услуг железнодорожного транспорта // Межвузовский сб. статей. — М., 2015.
8. Кравченко, Д. В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства как фактора повышения эффективности реализации стратегии ОАО

«РЖД» и государственной политики Российской Федерации// ГЧП в сфере транспорта: модели и опыт-2016. Сборник материалов конференции. — СПб. : Изд-во СПГУ, 2016.
9. Прудников, А. Д. Применение государственно-частного партнерства при организации транспортно-логистических центров / А. Д. Прудников, А. М. Симушков, Е. К. Коровяковский // ГЧП в сфере транспорта: модели и опыт-2016. Сборник материалов конференции. — СПб. : Изд-во СПГУ, 2016.
10. Корякин, В. М. Применение инвестиционных и концессионных механизмов при строительстве высокоскоростной магистрали «Москва-Казань»: правовой аспект // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 8 (20).
11. 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. Поподоннуло, В. В. Килинкарова // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213628/ 15/10/ 2018/
12. Билль, М. В. Зарубежный опыт нормативно-правового регулирования и организации государственно-частного партнерства // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213625/ 15/10/ 2018/

References

1. Omelekhina, N. V. Finansovo-pravovyye aspekty publichno-chastnogo partnerstva [Financial and legal aspects of public-private partnership]// Finansovoye pravo. — 2017. — № 5.
2. 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. — № 1.
3. Rubtsova, M. V. Problemy konkurentsii na rynke transportnykh uslug [Problems of competition in the market of transport services]// Transportnoye pravo. — 2016. — № 3.
4. Dukhno, N. A. Transportnoye pravo — osnova pravoporyadka i bezopasnosti na transporte [Transport law is the basis of law and order and safety in transport]// Transportnoye pravo kak sredstvo obespecheniya ustoychivogo razvitiya transportnogo kompleksa strany. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Transport Rossii XXI veka». — M., 2018.
5. Ovechkin, A. P. Perevozka kak kategoriya transportnogo prava [Transportation as a category of transport law]// Transportnoye pravo kak sredstvo obespecheniya ustoychivogo razvitiya transportnogo kompleksa strany. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Transport Rossii XXI veka». — M., 2018.
6. Belitskaya, A. V. Ispol'zovaniye instrumentov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlya demonopolizatsii rossiyskoy ekonomiki: pravovoy aspekt [Using the tools of a public-private partnership to de-monopolize the Russian economy: the legal aspect]// Yurist. — 2017. — № 1.
7. Tumanyan, O. N. Osobennosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere predostavleniya uslug zheleznodorozhnogo transporta [Features of public-private partnership in the provision of railway transport services]// Mezhvuzovskiy sb. statey. — M., 2015.
8. Kravchenko, D. V. Sovershenstvovaniye mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva kak faktora povysheniya effektivnosti realizatsii strategii OAO «RZHD» i gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii [Improving the mechanism of public-private partnership as a factor in increasing the effectiveness of the implementation of

the strategy of Russian Railways and the state policy of the Russian Federation]// GCHP v sfere transporta: modeli i opyt-2016. Sbornik materialov konferentsii. — SPb. : Izd-vo SPGU, 2016.
9. Prudnikov, A. D. Primeneniye gosudarstvenno-chastnogo partnerstva pri organizatsii transportno-logisticheskikh tsentrov [The use of public-private partnership in the organization of transport and logistics centers]/ A. D. Prudnikov, A. M. Simushkov, Ye. K. Korovyakovskiy // GCHP v sfere transporta: modeli i opyt-2016. Sbornik materialov konferentsii. — SPb. : Izd-vo SPGU, 2016.
10. Koryakin, V. M. Primeneniye investitsionnykh i kontsessionnykh mekhanizmov pri stroitel'stve vysokoskorostnoy magistrali «Moskva-Kazan'»: pravovoy aspekt [Application of investment and concession mechanisms in the construction of the Moscow-Kazan high-speed highway: the legal aspect]// Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2017. — № 8 (20).
11. 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» / pod red. V. F. Popondopulo, V. V. Kilinkarova [Comment to the Federal Law “On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”]// www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213628/ 15/10/ 2018/
12. Bill', M. V. Zarubezhnyy opyt normativno-pravovogo regulirovaniya i organizatsii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Foreign experience of regulatory and public-private partnerships]// www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213625/ 15/10/ 2018/

УДК 339.5

© Дмитриева Ольга Александровна
— кандидат экономических наук, доцент кафедры
«Таможенное право и организация таможенного дела»,
Российский университет транспорта
davis6589@mail.ru

Рекомендации по совершенствованию применения таможенной процедуры таможенного транзита в Российской Федерации при перевозках товаров автомобильным транспортом

Аннотация. Транспортное обеспечение представляет собой систему технических, технологических, экономических, правовых и организационных элементов, находящихся во взаимосвязи. Технические элементы характеризуются учетом физико-химических свойств товаров, а также эксплуатационными параметрами транспортных средств. Технологические элементы транспортного обеспечения направлены на повышение качества транспортного обслуживания с минимизацией затрат. Экономические элементы заключаются в методах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности. Правовые элементы представляют собой международные договоры и соглашения в сфере использования транспортных средств. Организационные элементы транспортного обеспечения состоят в информационном обеспечении транспортных процессов внешнеэкономической деятельности. Транспортное обеспечение внешнеэкономической деятельности осуществляется посредством использования определенных видов транспорта. Стоит отметить, что конкретный вид транспорта влияет на характер транспортного обеспечения, который определяется целесообразностью и эффективностью. Особенность автомобильного транспорта состоит в том, что он является одним из широко используемых и позволяет доставить товар по схеме «от двери до двери», т.е. от начального до конечного пункта без осуществления перегрузок.

В данной статье автор предпринял попытку отразить проблемы и рекомендации по совершенствованию применения таможенной процедуры таможенного транзита в Российской Федерации при перевозках товаров автомобильным транспортом. А также описал предпосылки внедрения единой компьютеризированной транзитной системы (ЕКТС), принимая во внимание международный опыт и опыт такого интеграционного объединения, как Евразийский экономический союз. Автор проанализировал

зарубежный опыт применения процедуры таможенного транзита с учетом автоматизированных систем.

Ключевые слова: транспорт; таможенные органы; таможенный транзит; Евразийский экономический союз; экономика.

© Olga Al. Dmitrieva
— Candidate of Economic Sciences, associate professor
of the department of customs law and organization
of the customs affairs, Law Institute
of the Russian University of Transport

Recommendations on the improvement of the customs transit procedure application in the Russian Federation during road freight transportation

Abstract. Transport support is a system of technical, technological, economic, legal and organizational elements that are interrelated. Technical elements are characterized by physical and chemical properties of goods, as well as operational parameters of vehicles. Technological elements of transport support are aimed to improve the quality of transport services while minimizing costs. Economic elements are in the methods of state regulation of foreign economic activity. The legal elements are international treaties and agreements on the use of vehicles. Organizational elements of transport support comprise information support of transport processes of foreign economic activity. Transport support of foreign economic activity is carried out through the use of certain types of transport. It is worth noting that the specific mode of transport affects the nature of transport support, which is determined by expediency and efficiency. The peculiarity of road transport is that it is one of the widely used and it allows delivering goods according to the “door-to-door” scheme, i.e. from the departure place to the destination place without loading. In the article the author has attempted to reflect the problems and recommendations to improve the customs transit procedure application in the Russian Federation during road freight transportation. It has been also described the prerequisites to implement a unified computerized transit system (ECTS), taking into account international experience and the experience of the Eurasian Economic Union. The author has analyzed foreign experience in the customs transit procedure with the automated systems.

Keywords: transport; the Customs; customs transit; the Eurasian Economic Union; economy.

Транзитные возможности и региона, и страны в целом определяются действующими правилами игры, т.е. законодательными и нормативными

актами. Причем для законодательной базы транзитных операций очень важна гармонизация с международными нормами, при этом необходимо учитывать, что Россия входит в Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС).

Одним из главных вопросов таможенного администрирования является таможенный транзит и возникающие при его применении проблемы, пути его совершенствования, а соответственно, развитие транзитного потенциала всего ЕАЭС. Показателем качества транзитной системы можно считать высокую степень гарантии доставки товаров в место назначения, при том что сама система гарантий не обременительна для перевозчиков.

Направления дальнейшего развития транзита зависят не только от правовой деятельности ФТС России, но и от позиций государств — членов ЕАЭС, от того, какой вариант будет наиболее приемлем и создаст благоприятные условия для осуществления транзитных перевозок по территории ЕАЭС. Нормативное закрепление результатов такого развития возможно в рамках либо модернизации уже существующего таможенного законодательства, либо путем присоединения к уже действующим международным договорам, что предполагает проведение ФТС России комплексной работы совместно с бизнес-сообществом и выработку единой и согласованной позиции.

Признавая важность и востребованность таможенной процедуры таможенного транзита (далее — ТПТТ), перед ФТС России стоит задача модернизировать механизм таможенного контроля и регулирования транзита товаров, обеспечивающего достоверность контроля, соответствующего требованиям к его простоте, прозрачности и гибкости применения.

Поэтому в решении поставленных проблем будет полезен опыт иностранных государств и объединений, а также накопившаяся в государствах — членах ЕАЭС практика в области таможенного транзита.

Суть подхода будет заключаться в создании единой компьютеризированной транзитной системы (далее — ЕКТС) ЕАЭС, аналогичной транзитной системе Европейского Союза (далее — ЕС), развиваемой одновременно с единой системой гарантий, с последующей интеграцией (сопряжением) этих двух систем при обоюдной заинтересованности.

ЕС реализовал единую систему таможенного транзита товаров, так называемую NCTS (*New Computerised Transit SystemSumA*), послужившую ускорению и упрощению перемещения товаров во взаимной и внешней торговле с ЕС. ФТС России необходимо разработать и ввести локальную таможенную систему, охватывающую все таможенные процедуры, что отмечено в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2575-р).

Информационное взаимодействие таможенных органов при контроле за транзитными перевозками по территории ЕАЭС на данном этапе

обеспечивается путем использования национальных программных средств контроля таможенного транзита (в ФТС России — автоматизированная система контроля таможенного транзита (далее — АСКТТ-2)), подсистема контроля общих процессов (далее — ПКОП), одновременно функционирующая в ФТС России (Центральное информационно-техническое таможенное управление (далее — ЦИТТУ)), в ГТК Республики Беларусь (Минская центральная таможня) и в Представительстве таможенной службы Российской Федерации при таможенной службе Республики Казахстан, а также интегрированная информационная система ЕАЭС, функционирующая в Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК) для взаимодействия с национальными транзитными системами Республики Армения и Кыргызской Республики).

ЕКТС ЕАЭС сможет значительно упростить осуществление соответствующих операций. При этом система может обеспечить согласованные действия таможенных органов и других органов исполнительной власти. То есть она должна обеспечивать не только упрощение формальностей и увеличение эффективности таможенного контроля, но также иметь управленческое (административное) значение, повышая эффективность управления таможенными органами со стороны ФТС России.

ЕКТС ЕАЭС должна включать в свой состав:

1) подсистему формирования банка данных, охватывающую информацию о подлинных, утерянных, украденных и фальшивых таможенных печатях и пломбах, оформленных уведомлениях о перевозке груза и поручительских свидетельствах;

2) подсистему предупреждения, позволяющую передавать сведения о перевозке товара, а также товара с повышенных риском контрабандных действий от таможни пункта отправления на таможенные транзитные пункты и таможню пункта назначения;

3) подсистему обозначения и кодирования товаров;

4) подсистему формирования и передачи данных в формате единого административного извещения;

5) подсистему регистрации перевозки (номер перевозки MRN — *Movement Reference Number*). Одноразовый номер MRN будет способствовать ускорению идентификации данных на перегрузку груза на всех этапах транспортировки;

6) подсистему информационного взаимодействия контролирующих органов.

На сегодня данная система контроля зарекомендовала себя как самый современный, быстрый и надежный способ контроля перемещения товаров через территории третьих стран.

При построении ЕКТС ЕАЭС, функционирующей с использованием технических средств и сопряжением информационных систем государств — членов ЕАЭС, необходимо исходить из следующих принципов:

1) основу информационного взаимодействия таможенных служб государств — членов ЕАЭС при транзите товаров должен составлять обмен юридически значимыми электронными документами (преимущественно в формализованном виде). Это позволит оптимизировать процесс совершения таможенных операций за счет обеспечения возможности более глубокой автоматизации процессов таможенного декларирования и таможенного контроля, возможности заблаговременного принятия решений в рамках системы управления рисками и окажет положительное влияние на развитие транзитного потенциала ЕАЭС в целом;

2) использование при контроле за транзитом товаров информационных технологий с применением технологических устройств, функционирующих на основе систем спутникового позиционирования (навигационных пломб), на всем протяжении перевозки от места ввоза на таможенную территорию ЕАЭС до их выгрузки на складе получателя;

3) принцип единообразного применения обеспечительных мер при транзите товаров, предусматривающий выработку и применение единых подходов, условий и правил применения обеспечения финансовых гарантий;

4) принцип однократности представления документов и сведений таможенному органу. Реализация данного принципа позволит обеспечить возможность использования предварительной информации, подаваемой в виде электронного документа, в качестве электронной транзитной декларации при перевозке товаров и далее на иных этапах таможенного контроля и таможенного декларирования после прибытия товаров в место доставки;

5) принцип «единой статусной модели транзитных операций», содержащей описание бизнес-процессов, информационных потоков, перечни сведений, подлежащих обмену между таможенными службами. Данный принцип предполагает определение «свода правил», предусматривающих использование единого информационного пространства, единых подходов при применении системы финансовых гарантий, а также возможность обеспечения «прозрачности» транзита товаров по территории ЕАЭС, включая возможность мониторинга перемещения транзитных товаров, в отношении которых одним из государств-членов ЕАЭС применяются специальные экономические меры;

6) необходимость унификации законодательств государств — членов ЕАЭС в части привлечения к ответственности и/или применения мер к перевозчикам и иным лицам за нарушения, допущенные при перевозке товаров в соответствии с ТПТТ, в том числе за несоблюдение установленных таможенными органами маршрутов перевозки. Данный принцип имеет своей целью исключение обстоятельств, при которых недобросовестные участники внешнеэкономической деятельности могут остаться безнаказанными в одном государстве — члене ЕАЭС, совершив правонарушение, связанное с перевозкой товаров, по территории другого;

7) реализация общих таможенных процессов при информационном

взаимодействии таможенных служб государств — членов ЕАЭС, предусматривающих:

– обмен электронными документами и (или) сведениями в процессе контроля за транзитными перевозками товаров;

– обмен электронными сертификатами обеспечения и сведениями, необходимыми для взыскания причитающихся таможенных пошлин, налогов;

– обмен сведениями о применении навигационных пломб, в том числе об их активации/деактивации;

– обмен предварительной информацией, подаваемой в виде электронного документа;

– взаимодействие при отсутствии сведений о доставке товаров, либо при получении сведений об их недоставке.

Общие процессы являются важнейшим элементом функционирования единой системы транзита товаров на пространстве ЕАЭС и позволяют обеспечить единый подход при совершении таможенных операций, связанных с контролем транзитных перевозок товаров, соблюдение принципов такого контроля, оперативное выявление нарушений и принятие мер по недопущению нанесения ущерба бюджетам государств — членов ЕАЭС.

Внедрение компьютерных технологий в таможенное декларирование товаров является очевидным и неизбежным процессом. Причиной тому являются преимущества автоматизированной обработки информации:

1) высокая скорость обработки;

2) увеличение объемов выполняемой работы;

3) высокая надежность;

4) непрерывность машинного труда порождает стабильность работы, а значит, ускорение таможенного декларирования.

Поэтому перед ФТС России стоит задача разработать поэтапный переход к компьютеризованной системе. К числу первоначальных стадий такого перехода будет относиться разработка унифицированных таможенных документов.

Внедрение компьютеризованной системы в России необходимо для дальнейшего развития внешнеэкономической деятельности и взаимодействия с другими государствами и международными организациями (в частности, ЕС). Меры содействия перевозкам должны быть направлены на стандартизацию, согласование и упрощение политики в области транзита, а также соответствующих положений, формальностей, процедур и документов и на решение вопросов организационного характера.

Для эффективного внедрения компьютеризованных систем в России необходимо законодательно закрепить статус электронного документа и его юридические свойства. Использование электронных сообщений должно регулироваться специальными процессуальными нормами, закрепляемыми в таможенном законодательстве. Компьютеризованные таможенные

системы не должны ограничиваться только связями между национальными и иностранными таможенными органами. Они должны быть спроектированы таким образом, чтобы была возможность взаимодействия с иными органами и организациями (например, для получения сведений об уплате налогов, о нахождении товаров в розыске, о соответствии товаров санитарным требованиям).

Для сокращения времени простоя на пунктах пропуска и уменьшения очередей на границе ФТС России необходимо внедрить информационную систему — *GoSwift*, которая позволила бы вести контроль в области транзита и вносить коррективы в случае необходимости. Данная система действует уже на территории ЕС и весьма успешно. Система *GoSwift* пригодна для использования таможенной службой, но требует оптимизации для работы на территории ЕАЭС, а также создания технических регламентов и стандартов.

Для обеспечения прослеживаемости транзитных грузов, а также минимизации случаев их несанкционированного вскрытия, возможно, будет целесообразно рассмотреть внедрение электронных пломб, например, на базе технологии ГЛОНАСС. Электронная пломба представляет собой запирающее устройство и электронную начинку, в которой хранится вся необходимая информация об отправителе, получателе, маршруте движения, перевозимом грузе и др. Важная особенность электронной пломбы в том, что она дает возможность отследить движение груза по маршруту, используя GPS.

С помощью электронной пломбы будет возможно:

1) визуализировать с помощью загруженных в систему карт (Яндекс, Google) время пребывания транспортного средства с товарами в конкретной местности;

2) отследить скорость передвижения транспортного средства с товарами;

3) визуализировать причины, при которых была потеряна связь с пломбой с обозначением даты и времени, а также соответствующим описанием (потеря связи, вскрытие пломбы);

4) составить сводный отчет о нарушениях работы пломб за определенную дату времени;

5) установить время, дату, а также визуализировать местность, в которой была установлена пломба на транспортное средство (вагон).

Технология электронного пломбирования позволит в разы сократить время доставки товаров, проверок на таможне, повысить безопасность на транспорте, внедрить электронный документооборот на международных перевозках. Это поможет исключить нарушения таможенного законодательства и человеческий фактор при проверках [1].

В качестве следующего примера направления для дальнейшего развития ТПТТ можно предложить ФТС России поддержать системы e-CMR и eTIR.

Система e-CMR регламентируется Дополнительным протоколом к Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ),

касающейся электронной накладной e-CMR. Данную систему уже поддержали Европейская комиссия [2], а также Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных наций (ЕЭК ООН) [URL: http://www.unece.org/].

Система e-CMR предоставит ряд преимуществ:

1) финансовые (итоговая сумма транспортных расходов в 3—4 раза меньше, более быстрое оформление документов (так как нужно вводить меньше данных, не нужны бумажные экземпляры документов, не нужно отправлять по факсу/сканировать/отправлять по почте документы, не нужно хранить документы в архивах, и т.д.), более быстрое выставление счетов, а также меньше расхождений при доставке и приеме грузов);

2) прозрачность операций и отслеживаемость грузов (точность данных, контроль и мониторинг грузов, доступ к информации в реальном времени и возможность подтвердить получение и доставку грузов).

Кроме того, данная система будет способствовать сотрудничеству со службами, осуществляющими таможенное декларирование, а также сотрудничеству с другими службами, в частности, со службами, осуществляющими контроль перевозок и управление парком транспортных средств. Благодаря системе e-CMR увеличивается эффективность логистики (за счет увеличения экономической конкурентоспособности стран и сторон), повышается безопасность дорожного движения (например, посредством присоединения e-CMR к системе eCall (автоматическая система экстренных вызовов для грузового транспорта)).

Система eTIR Международного союза автомобильного транспорта (далее — МСАТ) направлена на компьютеризацию процедуры МДП с дальнейшим повышением безопасности и эффективности системы МДП. Целью eTIR является сведéние воедино преимуществ, предлагаемых уже существующими ИТ-инструментами и системами, компьютеризованными процессами в области логистики, перевозок, электронной Таможни (eCustoms) и других соответствующих процессов, чтобы сделать процедуру МДП более простой, взаимосвязанной и адаптированной к тенденциям современного таможенного декларирования и логистики [URL: https://www.iru.org].

Для ФТС России данная система предоставит следующие преимущества:

1) снижение объема работы с документами упрощает и ускоряет осуществление таможенного контроля. Возможность легкой интеграции с универсальными системами для оптимизации процедур;

2) системы МСАТ и ЕЭК ООН предлагают таможенным органам защищенные веб-сервисы для проверки действительности конкретной электронной гарантии и получения всех данных по перевозке eTIR;

3) сотрудники таможни имеют мгновенный доступ к данным МДП, предоставляемым всеми предыдущими таможенными пунктами, включая декларацию, принятую в таможенном пункте отправления, и номер пломбы. Электронный процесс обеспечивает большую безопасность, снижая риск

мошенничества.

Участники внешнеэкономической деятельности также будут иметь преимущества:

1) отсутствие необходимости тратить время на поездку для получения бумажных книжек МДП. Держатель получает их в режиме «онлайн» по запросу и распечатывает («распечатанная дома» книжка МДП);

2) платежный механизм в режиме «онлайн» позволяет сэкономить деньги и является более экологичным, так как при его использовании держателю необязательно физически являться в ассоциацию;

3) «распечатанная дома» книжка МДП заполняется автоматически перед распечаткой перевозчиком, что значительно ускоряет процедуру и снижает риск ошибки;

4) «распечатанную дома» книжку МДП можно распечатать в любое время и дистанционно, можно отправить по электронной почте в формате «.pdf».

Вышеперечисленные предложения помогут ФТС России как ответственному органу за регулированием ТПТТ товаров, решить ряд проблем, связанных с несовершенством законодательной базы, информационных технологий и средств контроля в области транзита товаров как по территории ЕАЭС, так и через территории третьих стран, а также направленных на унификацию регулирования и облегчения условий транзита товаров.

Литература

1. Девятьяров Е. Грузы опечатают электронными пломбами / Е. Девятьяров, А. Рамм // URL: https://iz.ru/681845/evgenii-deviatiarov-aleksei-ramm/gruzy-opechataiut-elektronnymi-plombami (дата обращения: 19 февраля 2019 гю).
2. Tapkov, Philip. European transport commissioner wants digital cooperation» // URL: https://automotivelogistics.media/news/european-transport-commissioner-wants-digital-cooperation (дата обращения: 19 февраля 2019 г.).

References

1. Devyat'yarov Ye. Gruzy opechatayut elektronnymi plombami [Cargoes shall be sealed with electronic seals]/ Ye. Devyat'yarov, A. Ramm // URL: https://iz.ru/681845/evgenii-deviatiarov-aleksei-ramm/gruzy-opechataiut-elektronnymi-plombami (data obrashcheniya: 19 fevralya 2019 gyu).
2. Tapkov, Philip. European transport commissioner wants digital cooperation [European transport commissioner wants digital cooperation] // URL: https://automotivelogistics.media/news/european-transport-commissioner-wants-digital-cooperation (data obrashcheniya: 19 fevralya 2019 g.).

УДК 656:352(1 21)

© Гришанова Ольга Алексеевна
— доктор экономических наук, профессор,
директор Учебно-делового центра
при Торгово-промышленной палате Ивановской области

© Алексеева Светлана Андреевна
— кандидат экономических наук, заместитель начальника
отдела науки и инноваций, Департамент научно-технологической
политики и образования Минсельхоза России

Особенности финансовой поддержки автомобильного транспорта общего пользования в муниципальных образованиях

Аннотация. Для обеспечения реализации вопроса местного значения, связанного с организацией транспортного обслуживания населения как внутри сельских поселений, так и между поселениями в границах муниципального района, необходима финансовая поддержка государственными и муниципальными органами власти перевозчика. Автотранспортные пассажирские предприятия несут убытки в связи с низким уровнем пассажиропотоков в поселениях и государственным регулированием цен. Объединение финансовых ресурсов возможно посредством межмуниципальных соглашений. Основанием для финансовой поддержки автомобильного транспорта общего пользования в муниципальных образованиях является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в котором к вопросам местного значения как поселений, так и муниципальных районов, отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения и между поселениями в границах муниципального района.

Ключевые слова: финансовая поддержка; муниципальная программа; субсидия; пассажирские перевозки

© Olga Al. Grishanova
— Doctor of Economic Sciences, professor,
the head of the Training and Business Center at the Chamber
of Commerce and Industry of the Ivanovo Region

© Svetlana An. Alekseeva
— Candidate of Economic Sciences, deputy head
of the department of science and innovations,
the Department of Science and Technology Policy
and Education of the Ministry of Agriculture of Russia

The features of financial support for public transport in municipalities

Abstract. In order to ensure the organization of transport services for the population both within rural settlements and between settlements within the boundaries of a municipal district, financial support is required by the state and municipal authorities of the carriers. Automobile passenger enterprises suffer from losses due to the low level of passenger traffic in the settlements and state regulation of prices. The pooling of financial resources is possible through inter-municipal agreements. The financial support for public motor transport in municipalities is based on the Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003, in which the creation of conditions for transport services to the population and the organization of transport services within the boundaries of the settlement and between settlements within the boundaries of the municipal district are of great importance nowadays.

Keywords: financial support; municipal program; subsidy; passenger transportation.

В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 14) уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления устанавливают муниципальные маршруты регулярных перевозок, межмуниципальные маршруты регулярных перевозок, смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

В настоящее время применяются два метода финансовой поддержки: субсидирование и бюджетные инвестиции.

Субсидии имеют целевое назначение и предоставляются в основном на две цели:

1) покрытие убытков негосударственных (не муниципальных) предприятий, оказывающих услуги регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом, возникшие как результат дополнительных расходов или выпадающих доходов в связи с выполнением государственного

(муниципального) заказа и при государственном регулировании цен на перевозки пассажиров автомобильным транспортом. Убытки у предприятия возникают в основном из-за небольшой интенсивности пассажиропотоков на муниципальных маршрутах и роста цен на горюче-смазочные материалы (ГСМ) и газ.

Бюджетные средства на покрытие убытков предоставляются из местных бюджетов в соответствии с порядком, который утверждается нормативным актом муниципального образования и в котором оговариваются условия предоставления субсидий. В частности, покрытие убытков производится только по субсидируемым маршрутам; перевозчики должны вести раздельный учет экономически обоснованных затрат и доходов по деятельности, связанной с перевозкой пассажиров. При этом в доходах учитываются все поступления, которые могут быть получены, например, от размещения рекламы на автобусах, осуществляющих перевозку пассажиров автобусами по субсидируемым маршрутам и другим видам деятельности.

Нормативным актом устанавливается обязательность проверок деятельности перевозчиков, получающих субсидию на предмет соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий. При соблюдении всех требований у перевозчика должна отсутствовать просроченная задолженность перед соответствующим местным бюджетом по налогам;

2) на покрытие выпадающих доходов по льготным категориям пассажиров как доплата до средней стоимости проездного билета массового использования.

В экономической литературе предлагается еще одно дополнительное направление субсидирования — на топливо, если прогнозируется высокий уровень роста цен в пределах установленной максимальной суммы [1]. По нашему мнению, данное предложение не актуально, поскольку объем такой субсидии необходимо будет запланировать в бюджете на начало года и внесение изменений в бюджет при росте цен на топливо выше запланированных требует времени. А субсидия на покрытие убытков предоставляется на основе ежеквартальной отчетности перевозчиков.

Бюджетные инвестиции могут осуществляться в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в объекты, используемые государственными перевозчиками через муниципальные программы на развитие государственного сектора транспорта и для развития инфраструктуры транспорта. Инвестиции в имущество (автотранспортные средства) осуществляются на условиях лизинга только для муниципальных предприятий.

Субсидии и бюджетные инвестиции планируются в муниципальных программах по развитию транспортной инфраструктуры муниципального района (городского поселения). Следует заметить, что их трех типов муниципальных образований — городской округ, муниципальный район и поселение — первые предоставляют субсидии только на покрытие выпадающих доходов по льготным категориям пассажиров, поскольку

пассажирские перевозки в городских поселениях осуществляются в основном частным бизнесом. Если и осуществляется финансовая поддержка перевозчиков, то по программе поддержки малого и среднего бизнеса.

При формировании программы должны быть учтены финансовые риски, как внешние, так и внутренние.

К внешним рискам можно отнести:

- изменение федерального законодательства в части перераспределения полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями;
- опережающий по сравнению с инфляцией рост внутренних цен на энергоносители (ГСМ, газ).

Кроме финансовых внешних рисков могут присутствовать и организационные внешние риски — неисполнение исполнителями мероприятий программы в установленные сроки.

Главными внутренними рисками являются:

- сокращение бюджетного финансирования из-за недопоступления налоговых доходов в местный бюджет в результате влияния кризисных явлений;
- сокращение бюджетного финансирования из-за корректировки средств регионального финансирования.

Следует отметить, что ни в одной муниципальной программе не учитывается такой риск, как инфляция. Если цены на энергоносители, которые составляют наибольший удельный вес в затратах перевозчика, будут расти, то убытки не будут покрыты. В связи с этим следует индексировать объемы субсидии на покрытие убытков, возникших как результат дополнительных расходов или выпадающих доходов в связи с выполнением государственного (муниципального) заказа и при государственном регулировании цен на планируемую инфляцию. Так, например, в Муниципальной программе поддержки и развития транспортного обслуживания населения Ульяновского района Калужской области на 2015—2020 годы компенсация убытков от перевозки пассажиров по внутримуниципальным автобусным маршрутам из бюджета муниципального района запланирована в размере 6000 тыс. руб. равными долями (постановление Администрации муниципального района «Ульяновский район» Калужской области от 13 января 2016 г. № 13 «О внесении изменений в муниципальную программу “Поддержка и развитие транспортного обслуживания населения Ульяновского района”»).

Анализ многих муниципальных программ по поддержке и развитию транспортного обслуживания населения показал, что основными источниками предоставления субсидий являются средства бюджета субъекта РФ и местного бюджета. Средства бюджета субъекта РФ участвуют в муниципальных программах в целях возмещения недополученных доходов, возникающих в связи с предоставлением мер социальной поддержки граждан, которым предоставлено право проезда по социальной

карте (Закон Красноярского края от 17 ноября 2015 г. № 9-3900 «О субсидиях юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим перевозки пассажиров различными видами транспорта»).

При осуществлении бюджетных инвестиций в качестве дополнительных источников могут выступать средства федерального бюджета и средства частных инвесторов. В отдельных случаях транспортные средства приобретаются на бюджетные средства и передаются в пользование частным перевозчикам (Муниципальная программа «Развитие транспортной инфраструктуры муниципального района имени Полины Осипенко Хабаровского края на 2016—2018 годы»).

Финансовая поддержка организаций, оказывающих услуги по осуществлению пассажирских перевозок автомобильным транспортом в муниципальных образования представлена в таблице.

Таблица

Финансовая поддержка организаций, оказывающих услуги по осуществлению пассажирских перевозок автомобильным транспортом

Показатели	Юревецкий район Ивановской области [1]	Город Заречный Пензенской области [2]	Перемышльский район Калужской области [3]	Духовщинский район» Смоленской области [4]	Илекский район Оренбургской области [5]
Объем ресурсного обеспечения программы (тыс. руб.)	2016—2019 гг. 900,0 ежегодно	2013—2020 гг. Всего 328214, 14	Первое направление: первый этап — 2014—2016 гг. Федеральный бюджет — 1649,2 Областной бюджет — 411,8 Бюджет муниципального района — 1667,6 второй этап — 2020 г. Федеральный бюджет — 840,0 Бюджет муниципального района — 360,0 Второе направление: 2014—2020 гг. Бюджет муниципального района — 11 065,2	2015 г. — 3300,0 2016 г. — 2500,0 2017 г. — 2600,0	Всего 8791,1, в том числе: районный бюджет — 26,7 областной бюджет — 2672,4 местный бюджет поселений — 2800,0 (оборудование остановочных пунктов); средства частных инвесторов — 3292 (приобретение автомобильного пассажирского транспорта)
Направления финансовой поддержки	Предоставление на конкурсной основе субсидий перевозчикам* на возмещение части	Приобретение на условиях лизинга под 0% первоначального взноса 20 автобусов	1. Закупка на конкурсной основе автотранспортных средств 2. Компенсация	Субсидии на возмещение затрат, не компенсированных доходами от	Субсидии на возмещение расходов, связанных с осуществлением пригородных

	затрат, связанных с перевозкой пассажиров внутрирайонным маршрутам	для муниципального предприятия «Автотранс»	убытков от перевозки пассажиров по внутримуниципальным автобусным маршрутам	перевозки пассажиров в связи с государственным регулированием тарифов**	пассажирских перевозок автомобильным транспортом***

Примечания

[1] Муниципальная программа Юрьевецкого муниципального района Ивановской области «Развитие и поддержка автомобильного транспорта общего пользования на внутримуниципальных маршрутах в Юрьевецком муниципальном районе» // http://yurevets.ru/documents/345%7Bpage-3%7D.html.

[2] Муниципальная программа «Приобретение пассажирского автотранспорта и коммунальной техники на 2013—2020 годы» // http://penza7.com/2012/11/15/i13482.htm.

[3] Муниципальная программа «Поддержка и развитие транспортного обслуживания населения муниципального района “Перемышльский район” в 2014—2020 годах» // https://ipravo.info/kaluga1/act56/933.htm.

[4] Муниципальная программа «Финансовая поддержка организаций, оказывающих услуги по осуществлению пассажирских перевозок автомобильным транспортом на внутримуниципальных пригородных маршрутах муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области по регулируемым государством тарифам» на 2015—2020 годы // http://duhov.admin-smolensk.ru/docs/programmy/mun_pr_atp/

[5] Муниципальная программа «Развитие пассажирского автомобильного транспорта общего пользования на территории Илекского района Оренбургской области на 2015—2020 годы» // http://eco.na5bal.ru/sport/2526/index.html.

* Пассажирские перевозки автомобильным транспортом общего пользования (автобусами) на территории Юрьевецкого муниципального района осуществляется одним перевозчиком, имеющим 13 единиц подвижного состава.

** Пассажирские перевозки осуществляет одно предприятие ПК «Духовщинское АТП».

*** Пассажирские перевозки осуществляют предприятие МУП «Пассажирское автотранспортное предприятие Илекское» и 6 индивидуальных предпринимателей.

В зависимости от направлений и методов поддержки в реализации муниципальных программ используются средства различных бюджетов. По нашему мнению, более эффективно и результативно расходование бюджетных средств в условиях дефицита ресурсов в бюджетах муниципальных образований при оказании финансовой поддержки перевозчику возможно посредством создания межмуниципального транспортного предприятия, поскольку существует дублирование расходов у муниципальных районов и поселений. В результате будет получена экономия финансовых средств на основе принципа «эффекта масштаба».

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК 372.8:378

© Суденко Владимир Егорович
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс
и криминалистика» Юридического института,
Российский университет транспорта,
почетный работник сферы образования
Российской Федерации

Подготовка специалистов в сфере безопасности на транспорте

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные проблемные вопросы в сфере высшего образования применительно к подготовке специалистов, организующих работу по соблюдению правил безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и отвечающих за ее результаты. Указывается, что в этом вопросе со стороны ведомств, ответственных за образовательную и научную деятельность, имеются весьма существенные пробелы, в том числе в многочисленных документах и указаниях с их стороны, что влечет бессмысленное увеличение бумаготворческой, но никак не научной творческой работы преподавателей вузов. Подобная политика в сфере образования и науки вряд ли способствует подготовке специалистов, обладающих глубокими твердыми знаниями, необходимыми для их практической и научной деятельности, в том числе и в сфере транспортной безопасности. Придается важное значение делу привития студентам желания получать глубокие знания, необходимые в последующем на работе и в жизни, исключая погоню только за высокими оценками, нередко не подкрепленными соответствующими знаниями. Рекомендуется изменить «валовую» подготовку специалистов равно по всем направлениям в сторону привития им знаний, и соответственно, умений применять полученные знания не только в конкретной транспортной отрасли, но и по отдельным сторонам данной отрасли, что будет отвечать требованиям по обеспечению безопасности на всех объектах транспортной инфраструктуры.

Ключевые слова: образование; компетенция; навыки; умения; творческая деятельность; научные достижения; безопасность; транспорт.

© Vladimir E. Sudenko
— Candidate of Law, docent, associate professor
of the department of criminal law, criminal procedure
and criminalistics, Law Institute
of the Russian University of Transport

Training of transport security specialists

Abstract. The article discusses some problematic issues of higher education in the training of specialists who enforce safety regulations at transport infrastructure facilities and are responsible for its results. It has been indicated that there are very significant gaps in the work of the departments responsible for educational and scientific activities, including numerous documents and instructions which meaningless increase paperwork, but not scientific, creative work of university professors. Such a policy in the field of education and science hardly promotes training of specialists with deep solid knowledge necessary for their practical and scientific activities, including transport security. The students' desire to acquire the profound knowledge necessary for future work and in life, excluding the pursuit of high grades, which are often not supported by relevant knowledge, is of great importance. It has been recommended to change the "quantitative" training of specialists on "qualitative" training, i.e. giving them ability to apply their knowledge not only in a specific transport industry, but also on individual sides of the industry, which will meet the safety requirements for all transport infrastructure.

Keywords: education; competence; skills; creative activity; scientific achievements; security; transport.

Вопросам обеспечения безопасности на объектах всех видов транспорта уделяется постоянное внимание со стороны Президента РФ (Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте»), Правительства РФ (постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»), Минтранса России (приказ Минтранса России № 52, ФСБ России № 112, МВД России № 134 от 5 марта 2010 г. «Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»). Однако не всегда содержание принимаемых нормативных правовых актов отвечает их предназначению. К примеру, в постановлении Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 и в его

названии, и в ст. 1 данного постановления указаны три уровня безопасности. В то же время по тексту постановления видно, что речь в нем идет не об уровнях безопасности, а об уровнях опасности, угрожающей безопасности объектов транспортного комплекса. Действительно, в случае, когда мы говорим о каких-либо уровнях безопасности, то можно прийти к выводу, что одни уровни говорят о высочайшей степени защищенности объектов транспортного комплекса, вероятно, по мнению разработчиков проекта постановления, они наиболее важные, в то время как другие защищены намного меньше, а потому второстепенны. И таких уровней три. По нашему мнению, все же следовало говорить об уровнях угрожающей либо потенциальной (возможной) опасности для объектов транспортного комплекса, но никак не об уровнях их безопасности [1, с. 25—28].

Проблемные вопросы обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспорта предполагают в обязательном порядке участие в этом людей, а именно кадровых сотрудников предприятий, учреждений, организаций, на которых возложена обязанность обеспечивать эту безопасность. Как бы мы не говорили о технических устройствах, компьютерных технологиях, направленных на обеспечение безопасности, в том числе на объектах транспортной инфраструктуры, однако ни один прибор, ни одна установка, ни один аппарат, предназначенные для поддержания безопасности, вряд ли в состоянии выполнять возложенные на него функции без участия человека. Как бы то ни было, но именно человеку принадлежит основополагающая роль в деле обеспечения безопасного движения и безопасной эксплуатации какого бы то ни было вида транспорта — автомобильного, железнодорожного, водного морского и речного, воздушного транспорта, метрополитена, а также иных его видов. Технические средства, компьютерные технологии много помогают в этом деле, однако сами по себе пока не в состоянии разрабатывать какие-то правила движения и эксплуатации транспортных средств и придерживаться указанных в них правил. Только человек является начальным инициатором выработки определенных методик, правил, инструкций и т.п., а также установления соответствующих санкций за их нарушение. Следует отметить, что безопасность на объектах транспортной инфраструктуры одновременно означает и национальную безопасность нашей страны [2, с. 281—288; 3, с. 8—19].

А возможно ли в современных условиях так называемого компетентностного подхода подготовить специалистов, обладающих знаниями в области обеспечения безопасности на транспорте? Ответ, по мнению автора, скорее всего, вряд ли будет положительным. Отечественная система образования пока еще не направлена на подготовку кадров, которые будут заняты высококвалифицированным трудом, необходимым для целей развития экономики в соответствии с требуемым современным мировым укладом, в том числе и всех видов

транспортной инфраструктуры. Такие специалисты должны быть готовы заниматься интеллектуальной деятельностью, творчески решать нешаблонные задачи. В настоящее же время в нашей стране свыше одной трети населения занято низкоквалифицированным трудом, когда люди обладают только навыками повторять решение типовых, по сути, механических задач, не требующих творческого мышления, творческого подхода.

Министерство образования требует разрабатывать компетенции, в которых основное внимание должно уделяться, по мнению этого органа, привитию обучаемым навыков. Но навыки, к примеру, езды на велосипеде можно привить и медведю, и другому животному. А человек должен иметь и имеет возможность получать необходимые для него знания, поскольку он Homo sapiens, а затем использовать их в своей высокоинтеллектуальной производительной деятельности.

К сожалению, современная российская образовательная система превратилась в систему, когда образованность обучающихся заменяется их дипломированностью, когда она готовит тех, кто в состоянии выполнять лишь несложные правила (менеджеры, клерки, служащие), но не обладают знаниями, необходимыми для научных работников, умелых руководителей, изобретателей и т.п. Получение диплома превратилось в пустой социальный ритуал, нередко в отсрочку от службы в армии либо в пропуск в общество, якобы, образованных людей, нередко так же обладающих лишь «навыками» тратить родительские деньги и «умениями» их бесцельно «прожигать».

Однако самое страшное заключается в том, что в настоящее время в нашей стране почти нет спроса на знания, что является следствием отсутствия условий для реализации талантов и способностей. И как это не парадоксально, при всем при этом такие выпускники востребованы особенно в государственном секторе, к которым относятся различного рода управы, администрации, представительства, государственные корпорации с их многочисленными филиалами, дочками и т.п. В этих структурах работают (а вернее, числятся работающими на высоких должностях с довольно высокой оплатой) дети и близкие крупных партийных, государственных и иных функционеров. В результате за последние 10—12 лет число чиновников увеличилось с 2,4 млн человек до 5,3 млн, т.е. возросло больше чем в 2,2 раза. Вряд ли подобные дипломированные чиновники, нередко даже возглавляющие отдельные структуры, в том числе обеспечивающие безопасность на том или ином объекте или в той или иной отрасли, могут руководить выполнением важнейших задач по поддержанию безопасности (и на транспорте в том числе), если сами обладают только отдельными навыками решать лишь типовые, совершенно не творческие задачи.

В целях повышения уровня знаний студентов было бы верным осуществлять специализацию, начиная со второго курса обучения, после

изучения дисциплин общего характера, обязательных для всех специальностей и направлений в сфере юриспруденция. С третьего курса распределять студентов по группам с учетом их намерений по избранию соответствующей профессии, для чего изменить рабочие планы специальности (направления) для целей более глубокого и основательного получения знаний, необходимых не только для подтверждения избранной специальности, но и для дальнейшего, уже на месте будущей работы занятия высокоинтеллектуальным трудом. При подготовке специалиста, требуемого в той или иной транспортной отрасли (железные дороги, авиация, морской и водный транспорт, автомобильный транспорт, метрополитен), необходимо так строить занятия, прежде всего семинарские, чтобы обучаемые во время практических занятий умели применять полученные знания сообразно не только данной отрасли транспорта, но и в определенной ситуации. Если говорить о железнодорожном транспорте, то это путевое хозяйство, подвижной состав, энергоснабжение, объекты обслуживания и т.п. Все это относится и к другим видам транспорта. При такой постановке образования в транспортном вузе его выпускники будут в состоянии решать правовые вопросы самых различных направлений, от точной квалификации совершенных общественно опасных деяний, в том числе при нарушении правил безопасности движения и эксплуатации транспорта [4, с. 15—20; 5, с. 204—212], до разработки требуемых быстро меняющимися обстоятельствами изменений и дополнений в нормативные и иные правовые акты в конкретной транспортной сфере.

В настоящее время у многих студентов выработалась мания к получению любыми путями «красного» диплома, хотя в большинстве случаев они этого не достойны. Настоящий работодатель или иной руководитель не по «блату», а по своим знаниям и заслугам, вряд ли будет смотреть на цвет диплома, ему нужен знающий сотрудник, который сможет принести пользу предприятию, организации, учреждению, а не такой, который может лишь кичиться своим «красным» дипломом, не подкрепленным истинно глубокими знаниями о квалификации преступлений, о применении технико-криминалистических средств в раскрытии и расследовании преступлений, в том числе связанных с преступным нарушением безопасности на любом объекте транспортной инфраструктуры, которых в данных отраслях, к сожалению, совершается немало [6, с. 170—174; 7; 8, с. 56—59].

Остановимся на проблемах подготовки научных кадров. Смещение внимания на массовую, иначе и не скажешь, подготовку научных кадров, в ущерб ее качеству, приводит к тому, что аспиранты повторяют те же дисциплины, которые они изучали в вузе, кроме того должны посещать лекции, практические и иные занятия, сдавать промежуточные экзамены и т.п. У аспиранта не остается времени на научные исследования, на подготовку научных статей и диссертации, а многие из них еще и

работают, чтобы оплачивать обучение в аспирантуре. Нередко подготовка аспирантов превращается в пустую формальность. А ведь настоящий кандидат наук — это штучный специалист своего дела, способный не только обобщать уже имеющиеся разработки, но внести новое в исследуемую им проблему.

Таковы весьма краткие рассуждения относительно недостатков в подготовке специалистов, призванных не только обеспечивать безопасность (и не только) в конкретной области социальной жизни, в том числе на объектах транспортной инфраструктуры, но и, что не менее важно, в научной деятельности и в производстве.

Литература

1. Мещангина, Е. И. К вопросу о правовом обеспечении национальной безопасности Российской Федерации // Военное право. — 2018. — № 5.
2. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы формирования уголовно-правовой политики в сфере обеспечения национальной безопасности России // Военное право. — 2019. — № 1.
3. Духно, Н. А. Истоки проблем безопасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 2 (26).
4. Суденко, В. Е. Транспортные преступления: особенности квалификации // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 11 (11).
5. Суденко, В. Е. Некоторые направления повышения безопасности дорожного движения в Российской Федерации и в вооруженных силах / В. Е. Суденко, В. А. Жаворонков // Военное право. — 2016. — № 4 (40).
6. Суденко, В. Е. Транспортные преступления и их анализ // Мир транспорта. — 2013. — Т. 11. — № 4 (48).
7. Суденко, В. Е. Уголовное право. Общая часть : учеб. пособие / под ред. А. Г. Кибальника. — Пятигорск, 2007.
8. Груздева, Л. М. Преступность на транспорте в России: цифровая характеристика за 2017 год // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 1 (25).

References

1. Meshchangina, Ye. I. K voprosu o pravovom obespechenii natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [To the question of the legal provision of the national security of the Russian Federation]// Voyennoye pravo. — 2018. — № 5.
2. Damaskin, O. V. Aktual'nyye voprosy formirovaniya ugolovno-pravovoy politiki v sfere obespecheniya natsional'noy bezopasnosti Rossii [Actual issues of the formation of criminal law policy in the field of ensuring the national security of Russia]// Voyennoye pravo. — 2019. — № 1.
3. Dukhno, N. A. Istoki problem bezopasnosti na transporte [The origins of transport safety problems]// Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2018. — № 2 (26).
4. Sudenko, V. Ye. Transportnyye prestupleniya: osobennosti kvalifikatsii [Traffic crimes: particularities of qualification]// Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2016. — № 11 (11).
5. Sudenko, V. Ye. Nekotoryye napravleniya povysheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v Rossiyskoy Federatsii i v vooruzhennykh silakh [Some Directions for Improving Road Safety in the Russian Federation and the Armed Forces]/ V. Ye. Sudenko, V. A. Zhavoronkov // Voyennoye pravo. — 2016. — № 4 (40).
6. Sudenko, V. Ye. Transportnyye prestupleniya i ikh analiz [Traffic crimes and their analysis]// Mir transporta. — 2013. — T. 11. — № 4 (48).

7. Sudenko, V. Ye. Ugolovnoye pravo. Obshchaya chast' : ucheb. Posobiye [Criminal law] / pod red. A. G. Kibal'nika. — Pyatigorsk, 2007.
8. Gruzdeva, L. M. Prestupnost' na transporte v Rossii: tsifrovaya kharakteristika za 2017 god [Crime in transport in Russia: a digital characteristic for 2017] // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2018. — № 1 (25).

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК 378.018.43

© Малыгин Олег Анатольевич
— преподаватель кафедры «Информационные технологии в юриспруденции» Юридического института, Российский университет транспорта

О состоянии дистанционного обучения в транспортных вузах России

Аннотация. Дистанционное обучение — это способ получения образования практически всех уровней, при котором преподаватель и ученик находятся на расстоянии друг от друга и лишены возможности общаться без специальных вспомогательных средств. Эту методику изучения самых разных дисциплин также называют удаленной. Сегодня распространено не только почтовое общение между преподавателем и студентом, но и электронное — компьютер позволяет получить полноценное образование в режиме онлайн. В статье рассматривается текущее состояние использования дистанционного обучения в вузах транспортной отрасли России и особенности его востребованности и практической реализации.

Ключевые слова: дистанционные образовательные технологии; практическая реализация; транспортная отрасль; высшее образование.

© Oleg An. Malygin
— lecture of the department of information technologies in jurisprudence, Law Institute of the Russian University of Transport

On the state of distance education in the Transport Universities in Russia

Abstract. Distance learning is a way to get education at almost all levels, in which the tutor and student are at a distance from each other and are unable to communicate without special aids. This method of studying different disciplines is also called remote training. Today, not only an email communication between a tutor and a student is used, but also an electronic one, where a computer allows getting a full-fledged education online. The

article considers the current state, relevance and practical implementation of distance education in the universities of the transport industry in Russia.

Keywords: distance learning technologies; practical implementation; transport industry; higher education.

Нельзя не вспомнить, что средством дистанционного образования «первого поколения» был написанный от руки или напечатанный учебный материал, быструю доставку которого большому количеству географически рассредоточенных учеников с середины XIX в. сделала возможным именно разветвленная сеть железных дорог. Уже тогда Российские железные дороги стали той необходимой и востребованной технологической основой зарождающегося дистанционного обучения в России.

А каковы текущие реалии востребованности и, самое главное, практические внедрения систем дистанционного обучения (ДО, СДО) в вузы транспортной отрасли? Для этого был проведен анализ 20 ведущих вузов России, осуществляющих образовательный процесс по транспортным специальностям в высшем (ВО), среднем профессиональном (СПО) и дополнительном профессиональном образовании (ДПО), результаты которого отражены в табл. 1.

Таблица 1

Перечень основных транспортных вузов и обучение с использованием дистанционных образовательных технологий (ДОТ)

№	Наименование вуза	Город	СДО	Где используется	Сайт ДО
1	Волжская государственная академия водного транспорта http://www.vsuwt.ru/newsite/index.php	Нижний Новгород	СДО Парус	ДПО	http://vsuwt-distance.ru/
2	Государственный университет морского и речного флота им. адмирала С. О. Макарова https://gumrf.ru/	Санкт-Петербург	СДО Фарватер Moodle	ДПО	https://farvater.gumrf.ru/
3	Государственный морской университет имени адмирала Ф. Ф. Ушакова http://www.aumsu.ru/	Новороссийск	iSpring Solutions	ВО, аспирантура, колледж, ДПО	http://www.scce.ru/ http://do.aumsu.ru/
4	Дальневосточный государственный университет путей сообщения http://www.dvgups.ru/	Хабаровск	RELNET — СДО «Транспорт»	ДПО	https://do.dvgups.ru
5	Иркутский государственный университет путей сообщения https://www.irgups.ru	Иркутск	Moodle	Колледж, курсы	http://sdo2.irgups.ru/

№	Наименование вуза	Город	СДО	Где используется	Сайт ДО
6	Морской государственный университет имени адмирала Г. И. Невельского http://msun.ru/	Владивосток	Moodle	ВО, курсы	http://msun.ru/dir/omi/ http://msun.ru/ru/edu_kurs
7	Московская государственная академия водного транспорта https://msawt.ru/	Москва	СДО Фарватер Moodle	ДПО	https://farvater.gumrf.ru/
8	Московский государственный автомобильно-дорожный университет (МАДИ) http://www.madi.ru/	Москва	ЭИОС Moodle	ДПО	https://cdozfmadi.ru/
9	Московский государственный машиностроительный университет (МАМИ) http://mami.ru/	Москва	Нет	Нет	Нет
10	Московский государственный технический университет гражданской авиации	Москва	Стратегия развития на 2016—2030 годы	Нет данных	http://do.mstuca.ru/ недоступен
11	Сибирский государственный университет водного транспорта (СГУВТ) http://www.ssuwt.ru/	Новосибирск	Русский Moodle 3KL	ВО, курсы, ДПО	http://sdo.ssuwt.ru/
12	Омский государственный университет путей сообщения http://www.omgups.ru/	Омск	HyperMethod	ВО, ДПО, курсы	http://do.omgups.ru/
13	Российский университет транспорта (МИИТ)	Москва	ДИОНИС Космос	ВО, ДПО, курсы	http://edu.ui-miit.ru http://stellus.rgotups.ru/ http://do.miit-ief.ru
14	Ростовский государственный университет путей сообщения http://www.rgups.ru/	Ростов-на-Дону	ЭИОС РГУПС	Нет данных	http://portal.rgups.ru
15	Самарский государственный университет путей сообщения https://www.samgups.ru/	Самара	Moodle	ВО, Курсы, ДПО	http://do.samgups.ru http://dpo.samgups.ru
16	Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации http://spbguga.ru/	Санкт-Петербург	Не используется	Нет	http://spbguga.ru/sveden/education/
17	Петербургский государственный университет путей сообщения http://www.pgups.ru/	Санкт-Петербург	Русский Moodle 3KL	ВО, курсы, ДПО	http://sdo.pgups.ru.
18	Сибирская государственная автомобильно-дорожная академия https://sibadi.org/	Омск	Moodle (МООДУС)	ВО, курсы	https://sibadi.org/entrant/distantsionnoe-obuchenie/
19	Сибирский государственный университет путей сообщения http://www.stu.ru/	Новосибирск	Moodle	ВО, курсы	http://moodle3.stu.ru/
20	Ульяновский институт гражданской авиации имени Главного маршала авиации Б. П. Бугаева http://www.uvauga.ru/	Ульяновск	Moodle	ВО, курсы, ДПО	http://distance.uvauga.ru/

Как видно из приведенных данных, одним из основных уровней обучения, широко представленных в ДО вузов транспортной отрасли, является дополнительное профессиональное образование. И это понятно, поскольку ориентированность разработанных и существующих в настоящее время систем управления обучением именно на курсовое обучение полностью соответствует требованиям ДПО.

При переходе к высшему образованию, где основой является учебный план со строгой иерархией и временными периодами изучения каждой из дисциплин учебного плана, сразу возникает необходимость не только доработки программного обеспечения на полное соответствие образовательным требованиям, но разработки и утверждения локальной нормативной базы, позволяющей регламентировать целый ряд процедур образовательного процесса, реализуемых дистанционно. Успешные примеры комплексного решения всех вопросов в рамках реального учебного процесса в транспортной отрасли уже имеются [1].

Одним из инновационных решений в области образования за последние несколько лет стала современная образовательная платформа «Открытое образование», учрежденная ведущими университетами России — МГУ им. М. В. Ломоносова, СПбПУ, СПбГУ, НИТУ «МИСиС», НИУ ВШЭ, МФТИ, УрФУ и Университет ИТМО, и предлагающая онлайн-курсы по базовым дисциплинам, изучаемым в российских университетах [2]. С момента основания в 2015 г. платформа «Открытое образование» дополнительно пополнилась еще шестью вузами, которые предлагают четверть из общего количества онлайн-курсов (75 из 324): Московский политехнический университет (42 курса), ТГУ (19 курсов), Самарский университет (7 курсов), ТюмГУ (4 курса), СПбГЭТУ «ЛЭТИ» (2 курса), МГТУ им. Баумана (1 курс).

Следует заметить, что в списке участников платформы «Открытое образование» не представлен ни один вуз транспортной отрасли. Хотя отметим, что из 20 приведенных в табл. 1 ведущих вузов транспортной отрасли практически все в том или ином объеме уже ведут обучение с использованием ДОТ для высшего, среднего профессионального или дополнительного образования. Имеющийся задел, инфраструктура и очевидные недостатки платформы «Открытое образование» удерживают их от интеграции в данную платформу, тем более что проводимое онлайн-обучение уже предполагает наличие определенного количества онлайн-курсов в информационно-образовательных средах вузов.

Ректор Российского университета транспорта (РУТ) А. А. Климов (газета «Инженер транспорта». 2018. № 17—18) обозначил необходимость создания на базе РУТ единого информационного портала всего транспортного образования. Проработка этого направления уже проводилась в Юридическом институте РУТ, результатом которой явилась концепция сетевого отраслевого транспортного университета [3], которая опирается на ранее сформулированные принципы открытого образования [4].

Существующая в рамках РУТ электронно-образовательная информационная среда (ЭОИС) на данный момент поддерживает:

- доступ к учебным планам, рабочим программам дисциплин (модулей), практик, изданиям электронных библиотечных систем и электронным образовательным ресурсам, указанным в рабочих программах;
- фиксацию хода образовательного процесса, результатов промежуточной аттестации и результатов освоения образовательной программы;
- формирование электронного портфолио студента, в том числе сохранение работ, рецензий и оценок на эти работы со стороны участников образовательного процесса.

Учитывая, что объем рынка образования во всем мире 4,5—5,0 трлн долл., и тенденции показывают, что в ближайшие время он увеличится до 6—7 трлн долл. и доля дистанционного обучения в нем — около 3%, или 165 млрд долл., можно представить масштабы экономической привлекательности данного сегмента рынка. А благодаря устойчивой динамике роста к 2023 г. цифровая часть индустрии обещает преодолеть отметку 240 млрд долл., прибавляя более чем по 5% в год, и по более оптимистичному прогнозу достигнет величины 252 млрд долл. уже к 2020 г. при среднегодовом приросте в 17% [5].

Согласно данным Росстата средняя численность обучающихся по программам высшего и среднего профессионального образования составляет в среднем 7,2 млн человек в год. Учитывая демографический прогноз Росстата для данной возрастной категории, к 2021 г. это значение сократится до 6,9 млн человек. Однако не все образовательные направления в структуре высшего и среднего профессионального образования пострадают от снижения численности студентов. Уменьшится количество обучающихся в сегменте высшего образования (как государственного, так и частного — в основном за счет постепенного упразднения программ специалитета), а также в сегменте среднего профессионального образования в области подготовки квалифицированных рабочих и служащих. Программы среднего профессионального образования, направленные на подготовку специалистов среднего звена — и государственные и частные — к 2021 г., напротив, нарастят свою аудиторию. Общий объем рынка высшего высшего и среднего профессионального образования в среднем в год составит более 500 млрд руб. (рис. 1).

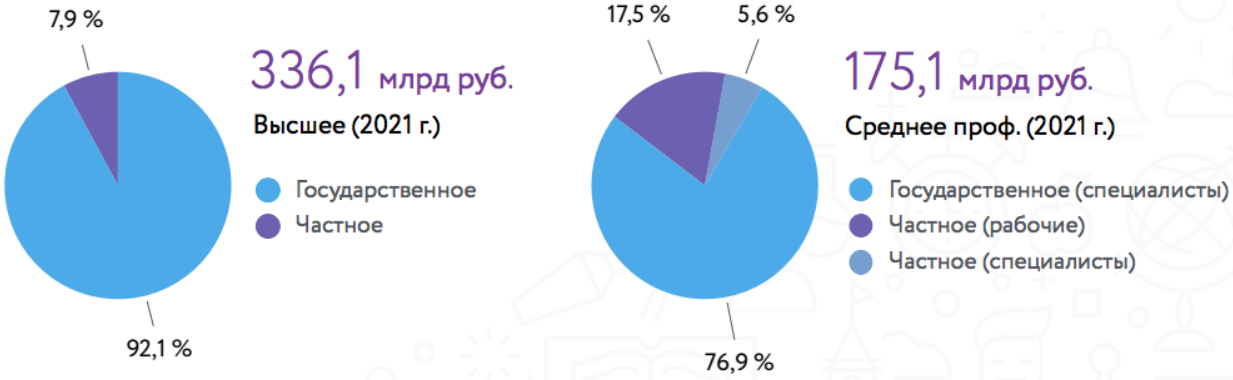

Рис. 1

Общий объем рынка дистанционных программ обучения в высшем образовании составляет порядка 6,8 млрд руб. в год (рассчитывается, исходя из сведений об общем количестве учащихся в системе образования, доле дистанционного сегмента и среднем годовом чеке). К 2021 г. эта сумма существенно увеличится — до 14,7 млрд руб. (рис. 2).

Рис. 2

Учитывая оценки развития ДО, трудно представить, что разрозненные работы в области ДО, проводимые вузами транспортной отрасли, способны соответствовать наметившимся тенденциям. Именно поэтому встает задача коллективной работы многих учебных заведений транспортной отрасли, результатом которой должен стать сетевой отраслевой транспортный университет — принципиально новое для системы образования России учебное заведение, охватывающее всю транспортную отрасль целиком.

Литература

1. Лобачёв, С. Л. Комплексная система дистанционного обучения юридического института российского университета транспорта (МИИТ) / С. Л. Лобачёв [и др.] // Информатика и образование. — 2018. — № 1 (290). — С. 27—33.
2. Проект «Национальная платформа открытого образования» // URL: http://npoed.ru/about
3. Лобачёв, С. Л. Сетевой отраслевой транспортный университет как естественный этап развития транспортного образования // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 4 (4). — С. 69—75.
4. Лобачёв, С. Л. Теоретические основы и принципы построения информационно-образовательной среды открытого образования и ее практическая реализация :

автореф. дис . … докт. техн. наук. — М., 2005
5. Исследование российского рынка онлайн-образования и образовательных технологий: цифры, факты, инсайты, прогнозы // http://2017.russianinternetforum.ru/news/1290/

References

1. Lobachov, S. L. Kompleksnaya sistema distantsionnogo obucheniya yuridicheskogo instituta rossiyskogo universiteta transporta (MIIT) [Integrated Distance Learning System of the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)]/ S. L. Lobachov [i dr.] // Informatika i obrazovaniye. — 2018. — № 1 (290). — S. 27—33.
2. Proyekt «Natsional'naya platforma otkrytogo obrazovaniya» [The project “National Open Education Platform”] // URL: http://npoed.ru/about
3. Lobachov, S. L. Setevoy otraslevoy transportnyy universitet kak yestestvennyy etap razvitiya transportnogo obrazovaniya [Network Transport University as a natural stage in the development of transport education]// Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2016. — № 4 (4). — S. 69—75.
4. Lobachov, S. L. Teoreticheskiye osnovy i printsipy postroyeniya informatsionno-obrazovatel'noy sredy otkrytogo obrazovaniya i yeye prakticheskaya realizatsiya [Theoretical Foundations and Principles of Building an Information and Educational Environment of Open Education and its Practical Implementation]: avtoref. dis . … dokt. tekhn. nauk. — M., 2005
5. Issledovaniye rossiyskogo rynka onlayn-obrazovaniya i obrazovatel'nykh tekhnologiy: tsifry, fakty, insayty, prognozy [Research of the Russian market of online education and educational technologies: figures, facts, insights, forecasts]// http://2017.russianinternetforum.ru/news/1290/

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК 615.8

© Постол Ольга Львовна
— кандидат педагогических наук, доцент кафедры
«Методология права и юридическая коммуникация»
Юридического института,
Российский университет транспорта

© Шепелева Нина Александровна
— кандидат педагогических наук, доцент кафедры
«Методология права и юридическая коммуникация»
Юридического института,
Российский университет транспорта

Аква-йога и плавание для улучшения физического состояния машинистов высокоскоростных поездов

Аннотация. Одними из наиболее актуальных задач в России сегодня являются повышения уровня здоровья населения, формирование здорового образа жизни. Здоровье россиян — слагаемое, являющееся очень значимой ценностью общества. В Федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016—2020 годы» от 21 января 2015 г. (утверждена постановлением Правительства РФ от 21 января 2015 г. № 30) отмечается, что одними из главных целей социальной и экономической политики государства являются распространение стандартов здорового образа жизни, создание условий, обеспечивающих возможность гражданам систематически заниматься физической культурой и спортом. Предполагается повысить долю россиян, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 38% в 2019 г., и до 45% к 2025 г. в приоритетном проекте «Формирование здорового образа жизни», одобренном Правительством РФ 26 июля 2017 г. В данной статье предлагается разработанная авторами методика оздоровления с использованием гимнастик хатха-йоги и аква-йоги в сочетании с традиционным средством физической культуры (плаванием). Применение экспериментальной методики оздоровления будет способствовать улучшению самочувствия и физического состояния машинистов высокоскоростных поездов, профилактике профессиональных

заболеваний, сохранению высокой работоспособности и стрессоустойчивости.

Ключевые слова: аква-йога; хатха-йога; здоровье; плавание; машинисты высокоскоростных поездов; стрессоустойчивость; самочувствие.

© Olga L. Postol
— Candidate of Pedagogical Sciences,
associate professor of the department of methodology
of law and legal communication, Law Institute
of the Russian University of Transport

© Nina Al. Shepeleva
— Candidate of Pedagogical Sciences,
associate professor of the department of methodology
of law and legal communication, Law Institute
of the Russian University of Transport

Aqua yoga and swimming as the methods to improve physical condition of high-speed train drivers

Abstract. One of the most urgent tasks in Russia today is to increase the level of public health, to form a healthy lifestyle. The health of the Russian population is of very significant value in society. The Federal Target Program “Development of Physical Culture and Sport in the Russian Federation for 2016–2020” issued on January 21, 2015 (approved by the Decree of the Government of the Russian Federation issued on January 21, 2015 No. 30) states that one of the main goals of social and economic policy States are a spread of healthy lifestyle standards, creation of conditions for systematical engagement of people in physical culture and sports. It has been planned to increase the share of the Russians who are systematically involved in physical culture and sports, to 38% in 2019, and to 45% by 2025 in the priority project “Formation of a healthy lifestyle” approved by the Government of the Russian Federation on July 26, 2017. This article proposes a gymnastics to improve health using hatha yoga and aqua yoga in combination with the traditional means of physical culture (swimming) developed by the authors. The use of experimental recovery methods will contribute to improving the health and physical condition of high-speed train drivers, prevention of occupational diseases, preservation of high efficiency and stress resistance.

Keywords: aqua yoga; hatha yoga; health; swimming; high-speed train machinists; stress resistance; well-being.

Как известно, требования, предъявляемые к физическому состоянию машинистов высокоскоростных поездов, очень жесткие. Здоровье у таких машинистов должно быть как у космонавтов! Каждый день они, не отрываясь от земли, «летают», так как на отдельных участках состав такого поезда развивает скорость, равную скорости современного самолета. Машинисты испытывают огромную нагрузку (это и влияние электромагнитного поля, и звуковой режим, и механическая вибрация, и постоянные стрессы, связанные с ситуациями на дорогах, в пути). У них должно быть 100%-ное зрение, отличные показатели работы сердечно-сосудистой и дыхательной систем. Также машинисты высокоскоростных поездов должны вести здоровый образ жизни, быть стрессоустойчивыми и крайне внимательными (перед устройством на работу они проходят психологическое тестирование), полностью отказаться от вредных привычек. Никто из них не курит!

Машинисты высокоскоростных поездов постоянно испытывают стрессовые ситуации, психоэмоциональные нагрузки. Они не всегда могут справиться с этими проблемами самостоятельно.

Восточные оздоровительные практики, обладая хорошими интегративными и адаптационными возможностями, являются феноменом в системе физкультурного образования [2].

Занятия йогой и аква-йогой в сочетании с классическими стилями плавания очень благотворно могут сказываться и на здоровье машинистов высокоскоростных поездов. При выполнении асан йоги, так же как и во время занятий плаванием, организм находится в состоянии глубокого расслабления.

Ритмичное дыхание в плавании и дыхательная гимнастика йогов имеют схожую структуру выполнения практики дыхания пранаямы. В организме человека значительно улучшается кровоснабжение, увеличивается объем легких, происходит насыщение кислородом.

Самым древним и совершенным стилем плавания является кроль. Плавая кролем, нельзя дышать «как получается». Способ плавания кролем очень схож с дыхательной гимнастикой йогов (ритмичное, глубокое дыхание). Как известно, более быстрее происходит расслабление организма, когда он находится в водной среде. Поза полной релаксации (шавасана) намного эффективнее в воде, чем на суше. И хатха-йога, и плавание увеличивают гибкость, подвижность суставов, отлично снимают со всех отделов позвоночника напряжения [1].

Направление современной йоги, которое предполагает занятия в воде, называется аква-йогой. Аква-йога появилась относительно недавно, одним из первых пропагандистов этого направления йоги является Хариш Чатурведи йог из г. Агра в Индии. Чатурведи утверждает, что если одновременно с плаванием заниматься еще и аква-йогой, то человек просто не будет знать усталости. Занятия хатха-йогой в воде позволяют лучше услышать свое тело и разум, приносят успокоение чувств и мыслей,

расслабление, ощущение гармонии.

Также методику занятий йогой в воде разрабатывала врач-терапевт из Кембриджа Франсуаза Фридман в 1998 г. Очень быстро занятия аква-йогой стали популярны во всем мире.

На занятиях по физической культуре в Юридическом институте Российского университета транспорта используют восточные оздоровительные практики (хатха-йога, гимнастика для рук и ладоней японского врача Йосиро Цуцуми, китайская гимнастика бадуаньцзин и др.) в сочетании с традиционными средствами физической культуры (плавание, легкоатлетические упражнения).

Упражнения хатха-йоги студенты выполняли и в зале, и в бассейне. Занятия с применением экспериментальной методики проводились два раза в неделю. На суше применяли «Приветствие солнцу» (серия 12 асан «Сурья Намаскар») и такие позы — Тадасана (поза горы); Дандасана (поза посоха); Чутаранга Дандасана (поза «доска»); Наукасана (золотая рыбка); Сукханасана (простая поза); Сукханасана (простая поза); Джанурасана (поза лук); Шалабхасана (поза саранчи); Бжуджнгасана (поза «кобра»); Наукасана (поза «лодка»); Пашимоттанасана (растягивание задней поверхности тела); Пурвоттанасна (растягивание передней части тела); Урдха Мукха Сванасана («собака, смотрящая вверх»); Адхо Мукха Свананасана («собака, смотрящая вниз»); Вакрасана (скручивание позвоночника); Сету Бандха (поза «мост»); Вакрасана (скручивание позвоночника); Халасана (поза «плуг»); Гомукхасана (поза «замок»); Падмасана (поза лотоса) и др.

Число повторений каждой позы 4—12 раз.

Занимаясь аква-йогой в бассейне, выполняли такие асаны, как Врксасана (поза «дерево»); Тадасана (поза «гора»); Триконасана (поза «треугольник»); Вирабхадрасана (поза воина); Падахстасана (поза дерева вариант 2); Йогаасана (поза орла); Хаста Врикшасана (поза «стойка на руках»); Ардха Хануманасана (поза бегуна); Шавасана (поза полного расслабления).

Число повторений — 4 — 8 — 12 раз.

Большинство асан выполнялись в воде намного легче, чем на суше. В воде тело лучше обретает гибкость.

Также студенты выполняли дыхательные упражнения в воде:

1. Вдох через рот над водой и выдохнуть в воду — (8—12 раз).

2. Вдох через рот над водой, погружение в воду и задержка дыхания на несколько секунд, выдох через нос под водой и вынырнуть — (8—12 раз).

В течение занятий по экспериментальной методике у студентов наблюдалось повышение иммунитета организма, снижение уровня заболеваемости. Уменьшилось количество пропусков занятий по физической культуре, что говорит о повышении положительной мотивации к занятиям [1].

Плавание в сочетании с занятиями аква-йогой позволят машинистам

высокоскоростных поездов значительно улучшить общее самочувствие, обрести нужную подвижность позвоночного столба и суставов, укрепить дыхательную и сердечно-сосудистую системы, быстрее восстановиться после болезней и травм, приобрести душевное спокойствие, снять стресс. [2]

Также методика оздоровления с применением аква-йоги в сочетании с плаванием будет способствовать улучшению физического состояния и самочувствия машинистов высокоскоростных поездов, профилактике профессиональных заболеваний, сохранению высокой работоспособности и стрессоустойчивости.

Литература

1. Постол, О. Л. Хатха-йога и плавание в комплексной методике оздоровления студентов транспортного вуза / О. Л. Постол, Е. В. Липский, В. С. Бабина // Ученые записки университета им. П. Ф. Лесгафта. — 2018. — №4 (158). — С. 275—279.
2. Постол, О. Л. Методика оздоровления студенток вузов на занятиях по физическому воспитанию с применением традиционных и нетрадиционных средств : дис. ... канд. пед. наук. — Хабаровск, 2004.

References

1. Postol, O. L. Khatkha-yoga i plavaniye v kompleksnoy metodike ozdorovleniya studentov transportnogo vuza [Hatha-yoga and swimming in the complex method of recovery of students of a transport university]/ O. L. Postol, Ye. V. Lipskiy, V. S. Babina // Uchenyye zapiski universiteta im. P. F. Lesgafta. — 2018. — №4 (158). — S. 275—279.
2. Postol, O. L. Metodika ozdorovleniya studentok vuzov na zanyatiyakh po fizicheskomu vospitaniyu s primeneniyem traditsionnykh i netraditsionnykh sredstv [Methods of improving the health of female high school students in physical education classes with the use of traditional and non-traditional mean]: dis. ... kand. ped. nauk. — Khabarovsk, 2004.

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 349.3:368

© Мальцев Виталий Анатольевич
— кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой административного,
финансового и международного права,
Академия труда и социальных отношений

Особенности правового регулирования страхования на транспорте в Японии

Аннотация. В статье исследуется система правового регулирования и специфика страхования в сфере автомобильного и морского транспорта в Японии. Раскрываются становление и развитие общего и специального страхового законодательства и его принципы. Освещены основные направления реформирования законодательства и показано его влияние на страховой рынок. Исследуются основные положения законов о страховании, касающиеся регламентации отношений, возникающих при страховании на транспорте. Проводится анализ системы государственного регулирования и контроля за страховой деятельностью в Японии. Наиболее подробно раскрываются особенности обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств, которые, в первую очередь, заключаются в том, что объектом указанного страхования является исключительно возмещение вреда здоровью и жизни, а материальный ущерб не возмещается. Отмечается специфика условий договора страхования, включающая в себя срок его действия, порядок расчета страховых тарифов, размер страховой премии и др. Указаны современные подходы к порядку заключения договоров страхования, применяемые в Японии, к числу которых относится Интернет-страхование. Раскрывается специфика системы страхования на морском транспорте. Дается характеристика состояния современного рынка транспортного страхования, который объединяет как японские, так и крупные европейские и американские компании. Отдельные аспекты страхования в Японии показаны в сравнении с российским страховым законодательством.

Ключевые слова: страховой рынок; объект страхования; страховой полис; страховой тариф; страховая премия; страховые фонды; морское страхование.

© Vitaliy An. Maltsev
— Candidate of law, docent, head of the department
of administrative, financial and international law,
the Academy of Labour and Social Relations

The peculiarities of the legal regulation of transport insurance in Japan

Abstract. The article examines the system of legal regulation and peculiarities of insurance in the road and sea transport in Japan. There are considered formation and development of general and special insurance legislation and its principles. The article shows the main directions of legislation reforming and its influence on the insurance market. There are analyzed the main provisions of the insurance laws concerning the regulation of relations arising from transport insurance. The author carries out an analysis of the state regulation system and control over insurance activities in Japan. The author thoroughly considers the features of the compulsory insurance of civil liability of vehicle owners, i.e. when this insurance object is compensation for health/life or property damage. The author pays attention on peculiarities of the insurance contract terms, including the term of its validity, the procedure for calculating insurance tariffs, the size of the bonding premium, etc. There are indicated the current approaches to the procedure for signing insurance contracts in Japan, including Internet insurance. The article determines peculiarities of the insurance system in maritime transport. The characteristics of the current state of the transport insurance market, which unites both Japanese and large European and American companies have been given. Some aspects of insurance in Japan have been shown in comparison with Russian insurance legislation.

Keywords: insurance market; insurance object; insurance policy; insurance tariff; bonding premium; insurance funds; marine insurance.

Мощное экономическое развитие в Японии за последние годы существенно повлияло на формирование страхового рынка. В настоящее время японский страховой рынок является одним из крупнейших в мире, уступая только США и Европейскому Союзу. При этом он развивается поступательно, невзирая на периодически возникающие кризисные явления в экономике. Это связанно с тем, что японский страховой рынок имеет три отличительные от других развитых стран особенности. Во-первых, его формирование и функционирование осуществлялось длительное время под строгим контролем правительства, что несколько ослабило конкурентоспособность японских страховых корпораций на

мировом рынке. Такая специфика привела к тому, что японские страховые компании являлись в большинстве своем национальными и действовали только на внутреннем рынке. Однако за последние годы произошло переориентирование деятельности японских страховых компаний, которые стали все активнее проникать на территории других стран. Во-вторых, охват всех сфер и отношений по страхованию, в том числе добровольному, законодательством, что практически исключает возникновение каких-либо проблем и нарушений в этой сфере. И наконец, в-третьих, в отличие от других стран в Японии доминирует страхование жизни, что обусловлено целями социально-экономической политики государства.

В данной статье основное внимание будет уделено исследованию второй особенности страхования в Японии — специфике системы правового регулирования страхования в одной из самых высокоразвитых сфер экономики — транспорте.

Необходимо отметить, что правовое регулирование страхования в Японии началось с принятием в 1898 г. Коммерческого кодекса (Законодательство о корпорациях), который содержал нормы и положения о наблюдении и контроле со стороны государственных органов за деятельностью страховщиков [1]. Кроме указанного Кодекса был издан специальный Императорский указ о деятельности иностранных страховщиков на территории Японии и надзоре за ними. В 1939 г. принимается общий Закон «О страховании», который заложил основы организации страхового дела в стране. Затем был принят целый ряд законов, которые регулировали отдельные аспекты страховой деятельности (Закон о рейтинговании страховых организаций, Закон о страховых посредниках, Закон о бизнес-страховании, Закон об иностранных страховщиках). Важным событием стало принятие в 1955 г. Закона об обязательном страховании ответственности владельцев автотранспортных средств (*The Automobile Liability Security Law*). В то же время темпы экономического роста в стране, повышение капитализации и доходности страховых компаний повлекли за собой неоднократный пересмотр положений общего Закона «О страховании». Последние изменения в него были внесены в 1996 г. в рамках реформы страхования, в основу которой были положены следующие принципы:

— усиление конкурентоспособности страховщиков и повышение эффективности страхования за счет уменьшения вмешательства государства в экономику;

— либерализация страхового бизнеса;

— обеспечение равенства и справедливости при осуществлении страховой деятельности [2].

В процессе реформирования системы страхования были отменены жесткое тарифное регулирование и так называемая «конвойная система», при которой правительство устанавливало одинаковые темпы развития

для всех участников страхового рынка. Либерализация страхового бизнеса подстегнула конкуренцию и допустила вхождение на японский рынок иностранных страховых компаний. Вместе с тем изменения в Закон «О страховании» предусматривают дальнейшую регламентацию страхового дела, в частности, осуществление лицензирования каждого вида страхования, введение института страховых брокеров, установление уровня платежеспособности страховщиков, а также необходимость создания специальных страховых гарантийных фондов (наличный депозит или залог ценных бумаг). Также было установлено требование, по которому страховые компании не могут заниматься какой-либо другой деятельностью, кроме страховой. В соответствии с указанным законом страхование делится на два основных вида: страхование жизни и иные виды. При этом страховщикам запрещено проводить операции по этим видам одновременно.

В состав иных видов страхования включаются: страхование убытков (в том числе по ценным бумагам); рисков от несчастных случаев, болезней третьих лиц и ухода за ними; страхование от пожаров; морское страхование; страхование всех видов транспорта; страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств и др.

В рамках проведенной реформы страхования в Японии был принят целый блок законов, регулирующих различные виды страхования, а также внесены изменения в действующие акты, в частности, в Закон о страховании ответственности владельцев автотранспортных средств.

В соответствии с новым Законом «О страховании» основным регулятором этой отрасли по-прежнему выступает премьер-министр Японии. Однако большая часть полномочий по регулированию и контролю за страховой деятельностью передана Агентству финансовых услуг (далее — АФУ). Оно было создано в июле 2000 г. в результате реорганизации Агентства по финансовому контролю. С января 2001 г. АФУ (после завершения реформы) является независимым правительственным органом. При этом государство продолжает осуществлять регламентацию деятельности страховых организаций по отдельным важнейшим аспектам. Так, без согласия министерства финансов страховщики не могут изменять ставки страховых премий, размеры страховых резервов. Разрешение на деятельность страховых брокеров в 1996 г. несколько повлияло на развитие конкуренции на страховом рынке. Однако это не сильно затронуло доходность крупных национальных страховых компаний, которые состоят из большого числа отделений и страховых агентов, число которых в некоторых из них достигает нескольких десятков тысяч [3].

Несмотря на то, что рынок иных видов страхования в Японии занимает более скромное место по сравнению со страхованием жизни (на долю страховых компаний осуществляющих иные виды страхования, приходится около 45% общего объема страховых премий), его значение

постепенно возрастает. Это связанно с различными факторами, имеющими важное значение как для граждан, так и для предприятий. К таким факторам следует отнести, в частности, климатические условия (сейсмоактивный район проживания), развитие транспортной сферы, рост владельцев и пользователей различными видами транспорта и др. Считается, что Япония как государство производящее почти 10 мировых автомобильных марок, должно находиться на ведущем месте по числу автомобилей на 1000 человек. Однако на сегодняшний день по этому показателю она занимает только 13-е место в мире (около 600 автомобилей), уступая не только США, Австралии, Канаде, но и Люксембургу, Исландии и Лихтенштейну [4]. Такая ситуация связана с тем, что в Японии очень развитая общественная транспортная сеть, которая позволяет гражданам не иметь личный автомобиль.

Как и в большинстве других стран, в Японии действует автомобильное страхование (в основном добровольное), обязательное страхование автогражданской ответственности, страхование средств железнодорожного и воздушного транспорта, а также морское страхование (страхование судна, страхование грузов, страхование оборудования судна и др.). Введение обязательного страхования гражданской ответственности автовладельцев было обусловлено стремительным ростом автомобильного транспорта в стране, а также необходимостью обеспечения безопасности на дорогах. К моменту принятия в 1955 г. Закона об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств (далее — Закон об ОСАГО) количество погибших и пострадавших в результате происшествий на дорогах за год достигло 78 тыс., что стало серьезной социальной проблемой. В то же время вступление в силу Закона об ОСАГО в начале не снизило количество происшествий на автотранспорте (к 1970 г. их количество даже возросло до 100 тыс.) [5]. В связи с этим в указанный Закон были внесены изменения в части повышения страховых взносов и сумм выплат по дорожно-транспортным происшествиям (далее — ДТП), а также более строгой стала административная и уголовная ответственность за совершение правонарушений с использованием транспортных средств. Все это повлияло на снижение количество ДТП.

В настоящее время в Японии зафиксирован один из самых низких в мире показателей числа погибших и пострадавших в результате происшествий на дорогах с участием автомобильного транспорта. Согласно информации Национального полицейского управления в 2017 г. в ДТП на территории страны погибли 3694 человека. Причем, этот показатель планомерно снижается на протяжении последних 13 лет [6]. Для сравнения, по данным ГИБДД, в России за 2017 г. число погибших на дорогах превысило 19 тыс., а всего количество пострадавших составило 215 тыс. человек (при практически одинаковом с Японией общем количестве автотранспортных средств) [7]. Такие показатели связывают с

одной из особенностей обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств в Японии, которая заключается в том, что объектом страхования является исключительно возмещение вреда здоровью и жизни. Материальный ущерб страховая компания не возмещает и все услуги по ремонту автомобиля оплачиваются из собственных средств пострадавшего. Причем, выплаты страховщик обязан произвести всем пострадавшим в ДТП (как со стороны потерпевшего, так и со стороны виновного), кроме виновного водителя, его родственников и собственника автомобиля, которым управлял виновный. То есть, например, если за рулем сидел отец, а сын был пассажиром, и виновным в ДТП признан отец, то в случае получения травм, никто из них не получит страховых выплат [8, с. 58].

Еще одной особенностью страхования автогражданской ответственности в Японии является размер страховых взносов, который устанавливается законом и един для всех, т.е. в отличие от законодательства России и других стран не устанавливаются никакие коэффициенты за мощность автомобиля, стаж водителя, безаварийность и т.д. Поскольку данный вид страхования социально ориентированный, считается, что при расчете тарифов должны соблюдаться три основных принципа: справедливость, недопустимость наживы страховщиками и обеспечение рентабельности страхования. Принцип справедливости заключается в первую очередь в установлении объективной и четко просчитанной тарифной ставки, которая должна учитывать уровень потребительских цен в стране и уровень заработной платы населения. В то же время страховщики не должны наживаться на страховании гражданской ответственности автовладельцев, но и не разоряться на низких тарифах. Хотя по данным крупных японских автостраховщиков, рентабельность операций по ОСАГО составляет всего до 5% общего объема поступлений средств по страхованию [9].

Расчетом обоснования тарифов занимается специализированная коммерческая организация — Рейтинговая организация автомобильного страхования, учрежденная самими страховщиками, где работают свыше 1,5 тыс. человек. В настоящее время Рейтинговая организация автомобильного страхования имеет право рассчитывать «примерный страховой тариф» по рискам обязательного автомобильного страхования и «стандартный страховой тариф» — для добровольного страхования. Таким образом, было отменено ранее действующее обязательное использование тарифных ставок, рассчитанных рейтинговыми организациями, а «примерный страховой тариф» стал ориентиром для Агентства финансовых услуг при анализе деятельности страховых компаний. При этом «стандартный страховой тариф» остается обязательным к применению.

Модели расчетов тарифов ОСАГО в Японии являются коммерческой тайной. В то же время, как утверждают японские страховщики, тарифы

рассчитываются довольно справедливо, о чем свидетельствует тот факт, что они согласовываются с Министерством транспорта и утверждаются Министерством финансов страны. К тому же по запросам страховых компаний рейтинговая организация должна представить экономические обоснования расчета тарифов для различных моделей автомобилей. Все это выдается страховым компаниям в качестве рекомендаций. С учетом полученных сведений, а также уровня собственных расходов и убыточности страховщики решают, какими быть тарифам.

Законодательством Японии не допускается оформление автостраховки на срок менее одного года. В то же время можно заключить договор обязательного страхования автогражданской ответственности на 13, 24, 36 или даже 37 месяцев. Последние изменения в страховом законодательстве Японии предоставили возможность продажи полиса ОСАГО на три года, и они стали активно покупаться владельцами автомобилей. Первоначально при открытии системы ОСАГО страховые суммы, установленные законом, были весьма скромными по сравнению с сегодняшними: 300 тыс. йен при смертельном исходе, 100 тыс. йен при серьезных повреждениях здоровья и 30 тыс. йен при легких. Размеры ответственности страховщика пересматривались неоднократно и в настоящее время составляют 30 млн йен (около 17,5 млн руб.) при смертельном исходе и 40 млн йен (23,3 млн руб.) в случае постоянной утраты трудоспособности [10], что несравнимо с размером выплат по данным случаям по ОСАГО в Российской Федерации.

Конечно, в случае, когда материальный ущерб причинен действиями третьих лиц, потерпевший вправе обратиться за возмещением ущерба в суд. Однако обращение и рассмотрение дел в суде — процедура не быстрая и требующая определенных финансовых затрат, что заставляет владельцев автомобилей быть более дисциплинированными и внимательными на дорогах.

Это связано еще и с тем, что стоимость ежегодного взноса по полису ОСАГО составляет всего 11 тыс. йен (около 98 долл. США). Однако несмотря на его дешевизну, более 70% японских водителей добровольно расширяют пределы своей ответственности по ставкам, в некоторых случаях в пять раз превышающим стоимость указанного полиса. При этом более 80% автовладельцев осуществляют страхование своих автомобилей по имущественным рискам, таким как ущерб, причиненный повреждением, угон и др. [11]

За последнее время в Японии расширилась деятельность Интернет-страховщиков. Преимущество оформления и получения страховки для автовладельцев через серверы таких компаний заключается не только в удобстве, но и простоте оформления документов, а также осуществлении оплаты страхового взноса, которая может быть произведена как с помощью банковской карты, так и с помощью электронных денег. Страховые полисы, предлагаемые страховыми компаниями через

Интернет, как правило, дешевле из-за сокращения количества прямых контактов с клиентами и ограниченного ассортимента продукции.

Для управления автомобилем в Стране восходящего солнца достаточно иметь только полис обязательного страхования автогражданской ответственности. При расчете страховых взносов по нему учитываются уровень потребительских цен и заработной платы населения. Оформить соответствующие документы можно через интернет или в любом офисе одной из многочисленных японских страховых компаний.

В июле 2008 г. были внесены изменения в Закон о страховании ответственности владельцев автотранспортных средств, устанавливающие более высокий размер страховых премий. В итоге в Японии, как и в других экономически развитых странах, появилась конкуренция между предлагаемыми ставками страховых тарифов различных компаний.

Основная прибыль страховщиков формируется от взносов (премий) на страхование автомобилей (добровольное имущественное страхование). Далее по доходности идет обязательное страхование ответственности владельцев транспортных средств и морское страхование. На обязательное страхование автомобилей приходится около 10% всех взносов (это связано с тем, что почти 60% автопарка населения составляют автомобили со сроком эксплуатации более 10 лет, что существенно сказывается на стоимости страховки). Морское страхование обеспечивает поступление всего лишь 4,5% объема всех взносов [12].

Морское страхование и страхование грузов в Японии подразделяется на два основных типа: полис страхования грузов с японскими условиями, написанными на японском языке и подпадающие под юрисдикцию Японии и положения японского законодательстве, а также страхование по так называемому «генеральному полису».

Генеральный полис представляет собой договор страхователя со страховщиком, в котором оговаривается страхование всех отправляемых грузов в течение определенного периода времени. При наличии такого договора период страхования начинается с уведомления страховщика об отправке очередной партии груза. В этом случае страховщик экономит накладные расходы, связанные с оформлением договора страхования для каждой отдельной партии груза. При возникновении необходимости допускается прекращение действия генерального полиса до окончания срока его действия, но с предварительным уведомлением об этом [13].

В Японии для страхования грузов по генеральному полису применяется английский полис (так называемый «полис Ллойда»), невзирая на некоторую его архаичность, поскольку применяется уже более 200 лет. Данный полис выдается андеррайтером синдиката корпорации страховщиков «Ллойд» и является одним из наиболее авторитетных документов в международной практике морского страхования. В полисе используются определенные общепринятые (предусмотренные нормами

обычного права) формулировки прав и обязанностей сторон, возникающих в связи с заключением тех или иных договоров страхования в системе корпорации. Коренным отличием «полиса Ллойда» от страхового полиса, выдаваемого каким-либо другим страховщиком, является то, что возникающие по договору страхования разногласия сторон должны быть рассмотрены исключительно в судебном порядке (истец обращается с иском в общий суд (*court of law*) вместо арбитража) [14].

Лидерами отрасли транспортного страхования за последние годы в Японии стали 14 компаний. Наиболее известными из них являются *The Asahi Fire & Marine Insurance Co., Ltd.* (морское страхование и страхование железнодорожного транспорта), *The Fuji Fire & Marine Insurance Co., Ltd.* (морское страхование), *SAISON Automobile and Fire Insurance Co., Ltd.* (страхование автотранспорта), *Mitsui Direct General Insurance Co., Ltd.* (общее прямое страхование), *The Toa Fire & Marine Reinsurance* (перестрахование) и др. В Японии также действует целый ряд крупных зарубежных компаний и их филиалов, которые функционируют в сфере страхования на транспорте. К ним следует отнести: *AEGON Sony Life Insurance Co., Ltd*. (Индия); *AIG Edison Life Insurance Company* (США); *Allianz Life Insurance Japan Ltd*. (ФРГ); *AXA Life Insurance Co., Ltd*. (Франция) и др. [15]

В Японии зарегистрировано около 600 тыс. страховых агентов, которые представляют своих более крупных страховых партнеров, предлагая одни и те же услуги, но часто с каким-то дополнительным сервисом. На их долю приходятся до 90% основных продаж страховых услуг. Преимуществом в использовании страхового агента является то, что он может оказать услуги и составить документы также на английском языке, что очень удобно для иностранного клиента. К тому же клиентам предлагается высокий уровень обслуживания и консультации на английском языке. Если клиент стал участником дорожно-транспортного происшествия, агент принимает непосредственное участие, чтобы помочь в составлении отчетов, документации по претензиям и даже по организации необходимых ремонтных работ или замены автомобиля.

Для того чтобы полноценно работать, страховые агентства должны иметь лицензию, поэтому страховщикам услуги таких агентств обходятся дорого. Агентства вынуждены брать высокую комиссию, которая для страховщиков составляет почти 38% всех затрат по иным видам страхования. Для сравнения — в США этот показатель равен 27%. Как указывалось выше, уже более 20 лет в Японии разрешена деятельность страховых брокеров, но до настоящего времени на их долю приходится не более 1% продаж страховых полисов [16].

Следует отметить, что страхование на транспорте в Японии развивается динамично, учитывая изменения в общей системе страхования, и основано на положениях действующих законов и иных

нормативных актов. В то же имеются отдельные особенности в системе правового регулирования страхования транспортных средств и страхования гражданской ответственности их владельцев, к которым можно отнести особые объекты страхования гражданской ответственности (исключительно возмещение вреда здоровью и жизни), объективность установления страховых тарифов и специфика моделей их расчета, согласование страховых тарифов с государственными органами, развитие Интернет-страхования, а также расширение видов страхования на транспорте.

Литература

1. Бизнес в Японии. Японская организация содействия развитию внешней торговли (JETRO) // https://www.jetro.go.jp (дата обращения: 21 января 2019 г.).
2. Страховое законодательство зарубежных стран // URL: http://finlit.online/strahovoe-delo-finansi (дата обращения: 28 ноября 2017 г.).
3. https://www.fsa.go.jp (дата обращения: 18 января 2019 г.).
4. http://www.oica.net (дата обращения: 18 января 2019 г.).
5. Баршев, В. Как работает система автомобильного страхования в других странах? // https://rg.ru (дата обращения: 20 августа 2017 г.).
6. https://edo-tokyo.livejournal.com (дата обращения: 25 ноября 2018 г.)
7. http://www.1gai.ru/autonews (дата обращения: 25 ноября 2018 г.).
8. Кузнецова, Н. П. Международный опыт регулирования страховой деятельности / Н. П. Кузнецова, И. С. Меркурьева. — СПб. : Питер, 2006.
9. All countries compared for Transport > Road > Motor vehicles per 1000 people. // www.nationmaster.com (дата обращения: 22 декабря 2018 г.).
10. Ленин, А. Жизни людей под охраной закона (Токио) // https://rg.ru (дата обращения: 18 марта 2018 г.)
11. Гурулева, А. С. Страховой рынок Японии / О. С. Гурулева, М. В. Дугарова, Е. А. Яковенко // Молодой ученый. — 2018. — № 2. — С. 175.
12. URL: bestlileinsurers.com/ life-insurance-companies/ japan (дата обращения: 12 ноября 2018 г.).
13. Страховое законодательство зарубежных стран // URL: http://finlit.online (дата обращения: 28 ноября 2017 г.).
14. Ассоциация страховых компаний Японии // URL: http://www.seiho.or.jp/english (дата обращения: 28 ноября 2017 г.).
15. Страховые компании Японии // http://www.webeconomy.ru (дата обращения: 25 января 2019 г.).
16. Ассоциация страховых компаний Японии // URL: http://www.seiho.or.jp/english (дата обращения: 28 ноября 2017 г.).

References

1. Biznes v Yaponii. Yaponskaya organizatsiya sodeystviya razvitiyu vneshney torgovli (JETRO) [Business in Japan. Japanese Organization for the Promotion of Foreign Trade (JETRO)]// https://www.jetro.go.jp (data obrashcheniya: 21 yanvarya 2019 g.).
2. Strakhovoye zakonodatel'stvo zarubezhnykh stran [Insurance laws of foreign countries]// URL: http://finlit.online/strahovoe-delo-finansi (data obrashcheniya: 28 noyabrya 2017 g.).

3. https://www.fsa.go.jp (data obrashcheniya: 18 yanvarya 2019 g.).
4. http://www.oica.net (data obrashcheniya: 18 yanvarya 2019 g.).
5. Barshev, V. Kak rabotayet sistema avtomobil'nogo strakhovaniya v drugikh stranakh? [How does the car insurance system work in other countries?]// https://rg.ru (data obrashcheniya: 20 avgusta 2017 g.).
6. https://edo-tokyo.livejournal.com (data obrashcheniya: 25 noyabrya 2018 g.)
7. http://www.1gai.ru/autonews (data obrashcheniya: 25 noyabrya 2018 g.).
8. Kuznetsova, N. P. Mezhdunarodnyy opyt regulirovaniya strakhovoy deyatel'nosti [International experience in the regulation of insurance activity]/ N. P. Kuznetsova, I. S. Merkur'yeva. — SPb. : Piter, 2006.
9. All countries compared for Transport > Road > Motor vehicles per 1000 people. // www.nationmaster.com (data obrashcheniya: 22 dekabrya 2018 g.).
10. Lenin, A. Zhizni lyudey pod okhranoy zakona (Tokio) [Life of people under the protection of the law (Tokyo)]// https://rg.ru (data obrashcheniya: 18 marta 2018 g.)
11. Guruleva, A. S. Strakhovoy rynok Yaponii [The Japanese Insurance Market]/ O. S. Guruleva, M. V. Dugarova, Ye. A. Yakovenko // Molodoy uchenyy. — 2018. — № 2. — S. 175.
12. URL: bestlileinsurers.com/ life-insurance-companies/ japan (data obrashcheniya: 12 noyabrya 2018 g.).
13. Strakhovoye zakonodatel'stvo zarubezhnykh stran [Insurance laws of foreign countries]// URL: http://finlit.online (data obrashcheniya: 28 noyabrya 2017 g.).
14. Assotsiatsiya strakhovykh kompaniy Yaponii [Association of Insurance Companies of Japan]// URL: http://www.seiho.or.jp/english (data obrashcheniya: 28 noyabrya 2017 g.).
15. Strakhovyye kompanii Yaponii [Japanese insurance companies]// http://www.webeconomy.ru (data obrashcheniya: 25 yanvarya 2019 g.).
16. Assotsiatsiya strakhovykh kompaniy Yaponii [Association of Insurance Companies of Japan]// URL: http://www.seiho.or.jp/english (data obrashcheniya: 28 noyabrya 2017 g.).

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 94(47):656.2

© Петров Юрий Иванович
— кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры «Таможенное право и организация таможенного дела» Юридического института,
Российский университет транспорта
petrov52@ro.ru

Историография истории железнодорожного законодательства России конца XIX — начала XX столетия

Аннотация. В статье дается разбор трудов ученых и государственных деятелей конца XIX — начала XX столетия, исследовавших различные аспекты железнодорожного дела. Авторами рассматриваются актуальные проблемы, остро стоявшие в транспортной отрасли в период их непосредственной практической деятельности и приходившийся на время активного строительства и эксплуатации железных дорог. Работы эти не утратили актуальности и сегодня и, безусловно, представляют большой научный интерес. Рассматриваемая в статье работа А. А. Головачова не содержит анализа железнодорожного законодательства, но его критический подход к оценке правительственных шагов в этой сфере оказывал воздействие на ход формирования правовой базы железнодорожного дела. Труд С. Ю. Витте внес значительный вклад в развитие теории тарифов, а затем и ее практической реализации. В работе ему удалось не только показать важное значение тарифного дела для государства, но и убедительно это обосновать. В сочинении И. М. Рабиновича дан критический анализ Общему уставу железных дорог. В нем приводится систематизация, критика и юридическое разъяснение условий перевозки и тарифных правил, действовавших на российских железных дорогах. Н. А. Кислинскому в трехтомном юбилейном, ведомственном сочинении на основе исследования многочисленных архивных документов удалось показать роль Комитета министров как проводника железнодорожной политики государства.

Ключевые слова: история; историография; железнодорожное законодательство; А. А. Головачов; С. Ю. Витте; И. М. Рабинович; Н. А. Кислинский.

© 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),

Historiography of the railway legislation of Russia in the late XIX-th — early XX-th centuries

Abstract. The article provides an analysis of the works of scholars and public figures of the late XIX-th - early XX-th centuries, who investigated various aspects of the railway business. The authors consider the issues that were acute in the transport industry at the period of their direct practical activity when there was active railway construction and operation. These works are still relevant nowadays and, of course, are of great scientific interest. The work of A. A. Golovachov, considered in the article, does not contain an analysis of the railway legislation, but his critical assessment of government activity in this area influenced on the formation of the legal framework of the railway business. The work of S. Yu. Vitte made a significant contribution to the development of the theory of tariffs, and then its practical implementation. In his work he managed not only to show the importance of the tariffs for the state, but also to convincingly prove this. The work of I. M. Rabinovich gave a critical analysis of the General Statute of the railways. It provided a systematization, criticism and legal explanation of the conditions of transportation and tariff rules on the Russian railways. In his three-volume work based on the study of numerous archival documents N. A. Kislinsky was able to show the role of the Committee of Ministers as an executor of the state railway policy.

Keywords: history; historiography; railway legislation; A. A. Golovachov; S. Yu. Vitte; I.M. Rabinovich; N. A. Kislinsky.

В историографии проблемы становления и развития железнодорожного законодательства в России не были еще предметом отдельного исследования. Вместе с тем разработка этого направления права имеет важное научное и практическое значение. Сегодня транспортное законодательство не приобрело своего окончательного очертания. Правовое обеспечение транспортной отрасли продолжает совершенствоваться. Многие ученые-юристы отмечают, что «несмотря на очевидные достижения отечественной юридической науки, теория российского транспортного права явно отстает от реальных запросов социально-экономического развития страны и одновременно не в полной мере соответствует известным стандартам и принципам современного

правового государства» [1, с. 4—5]. В этих условиях обращение к истории транспортного законодательства, безусловно, необходимо. Ведь опыт реформ предшественников мало взят на вооружение современными реформаторами. Более того, он недостаточно изучен. Между тем есть ряд трудов ученых и крупных государственных деятелей, которые внесли свой вклад в развитие транспортной отрасли, ее правового обеспечения, их работы, изданные в конце XIX столетия, и сегодня актуальны и могут быть во многом полезны для решения современных задач и понимания путей развития транспортного права.

Первым историком железнодорожного дела в России считают Алексея Андриановича Головачева [2]. И хотя в его трудах тема железнодорожного законодательства непосредственно не разрабатывалась, но огромное влияние его работ на развитие железнодорожного дела в России в целом, безусловно, оказывало воздействие и на развитие железнодорожного законодательства.

Повышенный интерес к работе Головачова «История железнодорожного дела в России» у современников был вызван критическим подходом его к оценке правительственных шагов в сфере железнодорожного транспорта, обусловленным его глубокими теоретическими знаниями и обладанием практическим опытом в железнодорожном деле. Некоторое время Головачов работал в Министерстве путей сообщения директором Статистического кабинета, а с 1873 г. — главным редактором «Журнала Министерства путей сообщения». О его авторитете специалиста в вопросах железных дорог и солидной репутации говорит назначение в 1880 г. представителем правительства в правление Донецкой железной дороги. В его работе нет простого хронологического изложения отдельных фактов и статистических сведений из области железнодорожного дела. В ней раскрываются недостатки, упущения, проявления неграмотности и некомпетентности. Так, он показывает неэффективное расходование бюджетных средств, причиной которого стало отсутствие должного контроля со стороны государства за использованием железнодорожных денег, вызванное в том числе и несовершенством законодательства. Анализируя принимаемые технические решения по выбору направлений для строительства железных дорог, Головачев отмечает их экономическую неграмотность, зачастую являющуюся результатом отсутствия взвешенного народно-хозяйственного подхода. Цензурные соображения не позволяли автору прямо писать о коррупции в государственных органах, но мыслящий читатель легко понимал из его изложения, о чем шла речь. Будучи приверженцем государственной собственности железных дорог, он экономически обосновывал эффективность такого подхода, как в их строительстве, так и в эксплуатации.

Работа Головачова охватывает период истории становления

железнодорожного транспорта, когда во многом определялось будущее развитие отрасли. Книга позволяет получить ясное представление о масштабах строительства железных дорог, о различных формах собственности, об учредительной горячке, о механизме получения и использования концессий, о злоупотреблениях при финансировании дорог, о лоббизме и коррупции того времени.

Завершив свою историю железных дорог в 1873 г., Головачов рассмотрел в ней вопросы, которые, безусловно, важны для понимания становления железного дела в России. Вопросам правового регулирования в работе уделено немного внимания. Это объясняется тем, что до середины 1870-х гг. железные дороги находились в полном и бесконтрольном владении и распоряжении частных компаний, при этом в стране не было специального железнодорожного законодательства, которое бы регулировало правоотношения на железных дорогах. Однако критический труд Головачова, несомненно, оказывал значительное влияние, как на общественное мнение, так и на формирование законодательной базы железнодорожной отрасли.

Тарифы на железнодорожном транспорте являлись важнейшим элементом перевозочного процесса, но российским правительством и многими специалистами это было понято не сразу. Долгое время тарифное дело находилось в руках частных железнодорожных компаний, которые осуществляли строительство дорог фактически на государственные средства или на средства, гарантированные государством [3]. Управление же всем железнодорожным делом было отдано частным предпринимателям практически в бесконтрольное ведение. Участие государства в управлении железнодорожным делом было сведено лишь к техническим вопросам. Сложилось такое положение, когда тарифы устанавливались произвольно многочисленными частными обществами, которые пользовались огромными субсидиями казны и не были заинтересованы в рациональной эксплуатации железнодорожных линий, — все это создавало много финансовых проблем государству.

Только когда в 1870-е гг. в России начался бум в строительстве железных дорог, практически сразу же пришли к пониманию, что финансовые результаты эксплуатации железных дорог самым непосредственным образом зависят от тарифной политики. При этом не было ни одного сочинения, где бы тарифы рассматривались сколько-нибудь полно и систематично. С. Ю. Витте отмечал «вся русская тарифная литература, исчерпывалась газетными статьями, написанными по разным частным случаям, с различных точек зрения, с различной и часто недостаточной степенью знания фактической стороны предмета» [4, с. 1]. Первым специальным трудом по теории тарифов стала его работа «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов» [5], увидевшая свет в 1883 г., в основу которой легли его публикации в журнале «Инженер». Уже в начале повествования автор не только указал

на важное значение тарифного дела для экономических и торговых отношений государства, но и убедительно это обосновал. В работе были поставлены и теоретически обоснованы коренные проблемы финансового положения русских железных дорог и намечен курс политики правительства в области тарификации. Витте считал, что приводимые в книге принципы тарифного дела применимы и должны применяться для достижения общего блага, как при частной, так и при государственной эксплуатации дорог [4, с. 319].

Указывая на убыточность железных дорог России, в которые по подсчетам Витте было вложено 89% государственных средств, в отличие от Франции, где только 18%, он наметил ряд практических мероприятий по устранению дефицита и повышению доходности железнодорожной сети [4, с. 186—188].

Противоречия тарифных мер общеэкономическим задачам потребовали государственного вмешательства в процесс установления тарифов, этому способствовало и общественное мнение.

Труды Витте в сфере экономики железнодорожного транспорта и тарифного законодательства не остались не замеченными. Он принимал участие в подготовке тарифного законодательства, ему же была поручена разработка документов для учреждения специального подразделения при Министерстве финансов для контроля за тарифами и финансовым состоянием железнодорожных обществ. Тарифная политика была передана в ведение Департамента железнодорожных дел Министерства финансов. Вначале 1889 г. по желанию Александра III Витте был назначен директором этого Департамента [6, с. 15—16]. Это позволило ему развить активную деятельность по проведению в жизнь уже начавшейся государственной тарифной реформы.

12 июня 1885 г. в России был принят Общий устав железных дорог. Это был первый закон, содержащий правовые нормы регулирования широкого спектра вопросов железнодорожного дела. Закон внес значительный вклад в наведение порядка на железнодорожном транспорте, но практически сразу был подвергнут критическому анализу со стороны специалистов-правоведов. Одним из них стал присяжный поверенный при С. -Петербургской судебной палате И. М. Рабинович.

В предисловии к своему объемному исследованию Рабинович пишет: «Цель настоящей книги — систематизация, критика и юридическое разъяснение условий перевозки и тарифных правил, действующих на наших железных дорогах» [7, с. III].

В течение ряда лет Рабинович осуществлял анализ норм Устава, а в 1891 г. вышел его труд. Но прошло семь лет и изменения, которые произошли в условиях перевозки по российским железным дорогам за это время, привели к тому, что первое издание в значительной степени устарело и в 1898 г. автор его переработал [7]. В основу исследований он положил материалы, которые раскрывали смысл и мотивы возникновения

закона от 12 июня 1885 г. (Общего Устава российских железных дорог). Материалы эти были взяты: из трудов комиссии графа Баранова и проекта закона, ею разработанного; из замечаний Государственного совета, министров, представителей дорог и других лиц, принимавших участие в обсуждении закона. К анализу были привлечены также тарифные правила и условия перевозки, действовавшие на российских железных дорогах до издания закона, и протоколы заседаний различных съездов представителей дорог. Кроме того, как утверждает Рабинович, он исследовал довольно обширный материал, взятый из судебной практики Правительствующего Сената по Гражданскому кассационному департаменту. При этом он руководствовался мыслью, высказанной еще комиссией Баранова, что «решения судебных мест играли весьма видную и даже главную роль в усовершенствовании всего железнодорожного дела» [7, с. IV]. Это заставила его более внимательно отнестись к выводам практики Правительствующего Сената. При этом, как оказалось, изобилию решений Сената по вопросам железнодорожного права не всегда соответствовало внутренняя ценность этих решений, их юридическая мотивировка [7, с. IV].

Большое значение для практической оценки закона, а отчасти и для его толкования, имели журналы заседаний функционирующего с 1885 г. Совета по железнодорожным делам. Часто цитируемые в работе Рабиновича журналы за 1886—1890 гг. являлись бытовым комментарием к железнодорожному Уставу.

Кроме того при анализе российского закона, толковании и оценке Рабинович счел необходимым привлечь зарубежную судебную практику и юридическую литературу, поскольку закон был целиком заимствован из иностранных источников. Одним из непосредственных источником стал подготовленный в Берне проект международной конвенции о перевозке грузов. Автор во многих местах своей работы сравнивает его положения с нормами российского железнодорожного закона. Поскольку же в качестве образца при составлении конвенции выступало преимущественно немецкое законодательство, то автор с особым интересом отнесся к нему и к разъяснениям его судебной практики [7, с. V].

Работая с материалом книги, Рабинович отказался от формы комментария к Общему уставу российских железных дорог, объясняя это тем, что в законе имеет место большая разбросанность юридических норм, тесно между собой связанных. Данный труд — это попытка автора привести в юридическую систему действующие в России правила о железнодорожной перевозке, отнюдь не претендующий на теоретическую непогрешимость. При этом он вполне может сослужить свою службу и пригодиться для практических надобностей.

Своеобразной разновидностью исследовательской литературы по истории государственных учреждений в дореволюционной России были юбилейные, ведомственные издания, чаще всего составленные самими

чиновниками этих ведомств или же с привлечением для этой цели исследователей-историков. В сфере железнодорожного транспорта одной из таких работ стал исторический очерк [8] начальника отделения канцелярии Комитета министров Н. А. Кислинского, подготовленный им к столетию Комитета. В сборе материалов ему содействовали прикомандированные к канцелярии: П. Ю. Левинсон-Лессинг, К. А. Никитин, В. Н. Писарев и граф Гендриков. Их задача по сбору материалов, не относящихся к официальным документам, была значительно облегчена благодаря согласию, полученному от генерал-лейтенанта Шильдера на допуск в Русский отдел Императорской публичной библиотеки, где им неоднократно оказывал существенную помощь заведующий этим отделом В. П. Ламбин [8, с. VII].

Трехтомное сочинение стало результатом исследования автором многочисленных архивных документов, с целью показать роль Комитета министров, как проводника железнодорожной политики государства.

В очерке не ставилась задача подробно перечислить все железнодорожные дела, когда-либо находившиеся на рассмотрении Комитета министров или изложения решений принятых по каждому из таких дел. В историческом очерке представлены не столько отдельные фазы развития железнодорожного строительства, сколько главные течения, наблюдавшиеся в российской железнодорожной политике с момента первоначального возникновения в России вопроса о постройке железных дорог и до начала XX столетия [8, с. VI].

В первых двух томах рассматривались общее направление и результаты железнодорожной политики в период с 1835 по 1881 гг., во время царствования императоров Николая I и Александра II. Правовым актам здесь уделено немного внимания, поскольку правовое регулирование в начальный период осуществлялось железнодорожной администрацией на основании немногих документов, принятых еще во время эксплуатации одной казенной Николаевской дороги. Установившийся в дальнейшем порядок правоотношений между компаниями и государством, регулируемый уставами и двухсторонними договорами, а в отдельных случаях административными распоряжениями Министерства путей сообщения, в первом томе подвергнут некоторому анализу. Во втором томе, наряду с вопросами, о которых выше уже было сказано, в сфере правового регулирования на транспорте рассматриваются новые правила о выдаче концессий, проект нового порядка рассмотрения и разрешения железнодорожных дел и облечение его в форму закона, нововведения для уставов будущих железнодорожных обществ и наконец, задачи грядущей тарифной реформы. Третий том построен на материалах, связанных с правлением Александра III, заслуга которого в содействии созданию целостной и стройной системы в железнодорожном деле России. Элементами этой системы стали: выкуп частных дорог в казну; постройка правительством железнодорожных

линий; предоставление обществам видоизмененных условий сооружения и эксплуатации новых рельсовых путей и выработка общих законодательных и административных мер, определившая успех всего железнодорожного дела.

Литература

1. Духно, Н. А. Теория транспортного права : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2016.
2. Головачов, А. А. История железнодорожного дела в России. — СПб. : Тип. Р. Голике, 1881.
3. Петров, Ю. И. Правительственная политика в области железнодорожного строительства в России в пореформенный период // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 4. — С. 102—118.
4. Витте, С. Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов. — СПб., 1910.
5. Витте, С. Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов. — Киев : Тип. И. Н. Кушнерева и К*, 1883.
6. Витте, С. Ю. Собрание сочинений и документальных материалов. — Т. 1: Пути сообщения и экономическое развитие России. — Кн. 2, ч. 1. — М. : Наука, 2002.
7. Рабинович, И. М. Теория и практика железнодорожного дела по перевозке грузов, багажа и пассажиров. — СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1898.
8. Кислинский, Н. А. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета Министров. — СПб., 1902.

References

1. Dukhno, N. A. Teoriya transportnogo prava [The Theory of Transport Law]: monografiya / N. A. Dukhno, V. M. Koryakin. — M. : Yurlitinform, 2016.
2. Golovachov, A. A. Istoriya zheleznodorozhnogo dela v Rossii [The history of the railway industry in Russia]. — SPb. : Tip. R. Golike, 1881.
3. Petrov, YU. I. Pravitel'stvennaya politika v oblasti zheleznodorozhnogo stroitel'stva v Rossii v poreformennyy period [Governmental policy in the field of railway construction in Russia in the post-reform period] // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2016. — № 4. — S. 102—118.
4. Vitte, S. YU. Printsipy zheleznodorozhnykh tarifov po perevozke gruzov [Principles of railway tariffs for the carriage of goods]. — SPb., 1910.
5. Vitte, S. YU. Printsipy zheleznodorozhnykh tarifov po perevozke gruzov [Principles of railway tariffs for the carriage of goods]. — Kiyev : Tip. I. N. Kushnereva i K*, 1883.
6. Vitte, S. YU. Sobraniye sochineniy i dokumental'nykh materialov [Collected Works and Documentary Materials]. — T. 1: Puti soobshcheniya i ekonomicheskoye razvitiye Rossii. — Kn. 2, ch. 1. — M. : Nauka, 2002.
7. Rabinovich, I. M. Teoriya i praktika zheleznodorozhnogo dela po perevozke gruzov, bagazha i passazhirov [Theory and practice of railway cases on the transport of goods, baggage and passengers]. — SPb. : Tip. M. M. Stasyulevicha, 1898.
8. Kislinskiy, N. A. Nasha zheleznodorozhnaya politika po dokumentam arkhiva Komiteta Ministrov [Our railway policy on the documents of the archive of the Committee of Ministers]. — SPb., 1902.

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 656.2

© Захарова Виктория Васильевна
— кандидат исторических наук, доцент кафедры
«Теория права, история права и международное право»
Юридического института,
Российский университет транспорт
vic149@yandex.ru

Железная дорога как инструмент геополитики

Аннотация. Строительство железных дорог на ключевых направлениях всегда имело особое значение и легко могло превратиться в системообразующий фактор дальнейшего развития региона. Роль важнейших транспортных магистралей сложно переоценить — их влияние распространялось на преобразование природной среды, технический прогресс, развитие инженерной мысли, социальные преобразования, международную торговлю, градообразование, социокультурные процессы, изменения на рынке труда, политические процессы, в том числе на региональном и глобальном уровнях. Именно поэтому проблема изучения комплексного, системообразующего воздействия железнодорожного строительства на прочие сферы жизни общества остается актуальной и на сегодняшний день [1, с. 66—72]. В статье рассматривается комплексное воздействие железнодорожного строительства на все сферы общественного развития, анализируется влияние геополитических интересов на развитие железных дорог в условиях формирования мировой экономики на рубеже XIX—XX вв., рассматриваются условия создания Китайской Восточной железной дороги (КВЖД) и сложнейший характер задач, которые пришлось решать ее проектировщикам и строителям.

Ключевые слова: железнодорожное строительство; геополитика; системообразующий фактор; сферы влияния; мировая экономика; Транссибирская магистраль; КВЖД; Маньчжурия; восстание ихэтуаней.

© Viktoriya V. Zakharova
— Candidate of Historical Sciences, associate professor
of the department of theory of law, history
of law and international law, Law Institute,
Russian University of Transport

Railway as an instrument of geopolitics

Abstract. Railway construction in key areas has always been of particular importance and could easily become a system-forming factor for the further development of the region. The role of the most important highways is difficult to overestimate, because they influenced on natural environment, technical progress, development of engineering thought, social transformation, international trade, city formation, socio-cultural processes, changes in the labor market, political processes at the regional and global levels. That is why the study of the complex, system-forming effect of railway construction on other areas of society's life remains relevant today [1, p. 66-72]. The article deals with the complex impact of railway construction on all spheres of social development, analyzes the influence of geopolitical interests on the railway development in the conditions of the global economy in the XIX — XX centuries, discusses the conditions for the construction of the Chinese Eastern Railway (CERW) and the problems arose before its designers and builders.

Keywords: railway construction; geopolitics; system factor; spheres of influence; world economy; Trans-Siberian Railway; CERW; Manchuria; Boxer Uprising (Yihetuan Movement).

Если говорить о проявлении эффекта мультипликативности, то в макроэкономике это обозначает ситуацию, когда произведенное воздействие обладает свойством не сложения, а умножения и даже возведения в степень. Подобным эффектом обладали процессы бурного железнодорожного строительства, осуществляемого Англией в колониальном Индии. Отчасти это было вынужденным шагом — метрополия столкнулась с масштабной проблемой нехватки ресурсов для собственной текстильной промышленности. Первоначально важнейшую роль здесь играли хлопковые плантации в Новом Свете, однако неурожай и начавшиеся боевые действия в ходе войны Севера и Юга сделали невозможным прежнюю стабильность в обеспечении обрабатывающих предприятий Англии дешевым сырьем. Выход был найден в скорейшем развитии производства хлопка в Индии. Но для этого нужно было наладить удобную, быструю и современную транспортную сеть, что и было сделано колонизаторами в кратчайшие сроки. Одним из важнейших непосредственных результатов этого мероприятия стало быстрое формирование кадров технической интеллигенции из числа индусов, которые получали соответствующее образование и устраивались работать на железные дороги, что обеспечивало им стабильное и уважаемое положение. Шел процесс освоения новых стереотипов поведения, подходов к образованию, к адаптации в условиях модернизации индийского общества, перехода от традиционных структур к индустриальному типу развития. И это только одно из последствий

бурного железнодорожного строительства.

Еще одним ярким примером масштабного и системообразующего воздействия железнодорожного строительства буквально на все сферы общественного развития было строительство железных дорог на Диком Западе. И хотя на первом этапе исследователи отмечают множество недостатков и непродуманных деталей, принципиальный подход был верным: освоение новых территорий невозможно без нормальной транспортной инфраструктуры, а это, в свою очередь, приводит к масштабному воздействию на рынок строительных материалов, рабочую силу, возможности более быстрого и эффективного контроля над новыми территориями, мобильности населения, преобразованию природной среды и даже изменению культурных стереотипов [1, с. 72].

В данной статье более подробно речь пойдет о Китайской Восточной железной дороге (КВЖД) — уникальном и грандиозном проекте, реализованном в сложнейших условиях и имевшем огромные и многоплановые последствия. Тем не менее это почти забытая в массовом сознании история, а грандиозный потенциал и фантастические перспективы, открывавшиеся перед Россией вследствие реализации строительства КВЖД, увы, были утрачены в очень короткий исторический срок. Но тем не менее история создания Китайской Восточной железной дороги — это интереснейшая страница прошлого, а история, как говорил В. О. Ключевский, всегда строго наказывает за незнание своих уроков.

Решение о строительстве КВЖД было именно геополитическим. К концу XIX столетия международная расстановка сил стремительно меняется. Ведущие мировые державы устанавливают свой контроль над остальными территориями, превращая их либо в свои колонии, либо — если первое не удавалось — в зависимые территории.

Изобретение соответствующих транспортных средств и средств связи (телефон, радио, автомобиль, самолет и др.) позволило связать мир в единое целое, оперативно контролировать ситуацию в разных частях света.

Мир оказался поделен на сферы влияния и начался интенсивный процесс борьбы за его передел. Собственно, это и есть момент создания мировой экономики как единой системы и стартовый отсчет подготовки будущих мировых войн.

Мировые экономические процессы оказались в прямой зависимости от геополитических интересов ведущих западных держав [2, с. 12—17]. Российская империя на этом фоне была всерьез обеспокоена защитой своих территорий на Дальнем Востоке. Усиление Японии и раздел Китая на сферы влияния поставили на повестку дня важнейшую задачу связать европейскую Россию с ее отдаленными рубежами. С этой целью было инициировано и в кратчайшие сроки осуществлено сложнейшее мероприятие — строительство Транссибирской железнодорожной магистрали.

Однако природные условия для продолжения трассы в Забайкалье были чрезвычайно тяжелыми. После интенсивных споров под нажимом С. Ю. Витте (чрезвычайно влиятельного в те годы министра финансов) было принято решение не строить железнодорожную ветку вдоль Амура (хотя впоследствии это все равно пришлось сделать), а пойти другим путем. Он заключался в том, чтобы выпрямить Сибирскую магистраль, не огибая границы Китая, а проложив ветку железной дороги прямо через китайскую территорию (Маньчжурию), сократив тем самым свыше 500 км пути.

Китайское правительство согласилось на строительство. Доходы от постройки и эксплуатации дороги не облагались китайскими налогами, хотя Китай получил право выкупить магистраль через 36 лет после окончания строительства, а через 80 лет — право бесплатно получить дорогу в собственность. До этого момента КВЖД обладала правом экстерриториальности [3].

Создание и эксплуатация КВЖД сопровождалось чрезвычайно тяжелыми обстоятельствами: непроходимая местность, горные хребты, полноводные реки, необходимость детально изучать особенности природных условий, полное отсутствие инфраструктуры — все это превращало строительство в почти нереальную задачу.

К будущему месту строительства подвозились целые партии рабочих и инженеров, привлекались также местные кадры — китайцы и монголы. Охраной железнодорожных путей и складов занимались казаки. Для подвоза стройматериалов пришлось создать собственное речное пароходство КВЖД, включавшее более двух десятков судов. Создавать пришлось и огромное количество вспомогательных предприятий: среди них были кирпичные заводы, железнодорожные мастерские, лесоперерабатывающие заводы, угольные копи, телеграфные станции, магазины, медицинские пункты, школы, училища. Вдоль всей линии строительства КВЖД росли города, самым крупным из которых стал Харбин. До революции 1917 г. две трети жителей Харбина составляли русские. Неслучайно после 1917 г. Харбин станет крупнейшим центром белой эмиграции.

По сути, КВЖД представляла собой своеобразное «государство в государстве», с собственными границами, населением, законами, полицией, армией и главой в лице управляющего дорогой [4]. Еще недавно слабозаселенная местность быстро превращалась в один из самых динамично развивающихся районов Китая — за семь лет приток населения в Маньчжурию составил около 100% !

В ходе строительства КВЖД было сооружено 1464 моста, проложено 9 тоннелей сквозь скалы, в том числе уникальный проход через Хинганский горный хребет. Строились и сами железнодорожные станции, почтовые и складские помещения, жилье для сотрудников. Фактически с нуля создавались целые отрасли: золотодобыча, торговые предприятия,

банковский сектор, медицинские и учебные заведения. Много внимания уделялось пищевой промышленности: к 1915 г. обществу КВЖД принадлежало 11 сельскохозяйственных имений, производивших основные виды продовольствия, 26 пасек, несколько маслобойных и сахарных заводов, 15 мельниц, число пароходов достигло 30 [5].

В ходе строительства КВЖД сотрудникам пришлось столкнуться еще с одной чрезвычайно тяжелой проблемой. На рубеже XIX—XX вв. в Китае вспыхнуло восстание ихэтуаней. Оно было направлено против всего, что несла западная цивилизация. Восставшие уничтожали все, что не соответствовало традиционным китайским ценностям, без разбора убивали всех иностранцев: военных, гражданских, мужчин, женщин, детей. Массовые разрушения коснулись и КВЖД: в 1900 г. восставшие захватили и разрушили 80% уже построенного к тому времени железнодорожного полотна, станций, складов, вспомогательных предприятий, телеграфа. Сплошные разрушения всех «следов цивилизации» сопровождались зверскими убийствами белых. Отдельные отряды защитников КВЖД вместе с гражданскими лицами пробивались к границе, но важнейшие, ключевые пункты было решено оборонять до последнего. Мужество защитников сыграло свою роль, а на помощь им вскоре пришли регулярные русские войска. Восстание было подавлено. Впоследствии китайские власти возместили материальную стоимость потерь, но потраченные силы и погибших служащих КВЖД было не вернуть.

Восстание ихэтуаней — не единственная трагическая страница в истории КВЖД. Несмотря на колоссальную роль, которую сыграла эта дорога в развитии Маньчжурии, очень скоро судьба магистрали стала предметом острых политических и военных конфликтов. Всю первую половину XX в. вокруг КВЖД происходили драматические события, связанные то с проигрышем России в русско-японской войне, то с революционными бурями 1917 г., то со сменой властей в самом Китае, то с оккупацией японскими войсками данных территорий и созданием на них марионеточного государства Маньчжоу-Го [5, с. 401]. Но несмотря на то что КВЖД не стала долговременным фактором укрепления российского влияния в Маньчжурии, строительство этой магистрали — это грандиозная эпопея, изучение которой является частью драматической истории нашей страны.

Литература

1. Захарова, В. В. Из истории становления железнодорожного транспорта России // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 8 (8).
2. Захарова, В. В. Империи: понятие, сущность, историческая роль // Юридическая гносеология. — 2017. — № 1.
3. Буркова, В. Д. Дальневосточные магистрали России. — Хабаровск, 1997.
4. Козлова, А. Рельсы судьбы. История КВЖД. Русские в Китае // Отечественные записки. — 2008. — № 3(42).
5. Аблова, Н. Е. КВЖД и российская эмиграция в Китае: международные и политические аспекты истории (первая половина XX в.). — М., 2005.

References

1. Zakharova, V. V. Iz istorii stanovleniya zheleznodorozhnogo transporta Rossii [From the History of the Formation of Railway Transport in Russia]// Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2016. — № 8 (8).
2. Zakharova, V. V. Imperii: ponyatiye, sushchnost', istoricheskaya rol' [Imperia: concept, essence, historical role]// Yuridicheskaya gnoseologiya. — 2017. — № 1.
3. Burkova, V. D. Dal'nevostochnyye magistrali Rossii [Far Eastern Highways of Russia]. — Khabarovsk, 1997.
4. Kozlova, A. Rel'sy sud'by. Istoriya KVZHD. Russkiye v Kitaye [Rails of fate. History of the CER. Russians in China]// Otechestvennyye zapiski. — 2008. — № 3(42).
5. Ablova, N. Ye. KVZHD i rossiyskaya emigratsiya v Kitaye: mezhdunarodnyye i politicheskiye aspekty istorii (pervaya polovina KHKH v.) [CEL and Russian emigration in China: international and political aspects of history (first half of the twentieth century)]. — M., 2005.

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 656(09)

© Тарасенко Юрий Александрович
— кандидат юридических наук, старший преподаватель
кафедры «Гражданское право, международное
частное право, гражданский процесс» Юридического института,
Российский университета транспорта

Правовая конструкция перевозки по Уставу купеческого водоходства 1781 года

Аннотация. Договор морской (речной) перевозки грузов тесно связан с развитием торговли. Россия (Русь) изначально формировалась как сухопутная держава, имевшая весьма ограниченные выходы к морю. Как результат, такой важный инструмент торговли, как морская перевозка, законодательно оформился довольно поздно — только в конце XVIII в. и был связан с принятием Устава купеческого водоходства в 1781 г. Морская перевозка осуществлялась на основании заключаемого договора. Однако правовое регулирование данного договора в Уставе было крайне непоследовательным и нечетким. В России этого периода отсутствовали многие правовые институты, необходимые для практического осуществления деятельности по коммерческому перемещению грузов морским путем. Морская перевозка представляет собой сложный комплекс юридических и фактических действий, требующих нормативной регламентации. В статье предпринята попытка проанализировать возникающие при заключении договора морской перевозки правовые отношения и выяснить его особенности.

Ключевые слова: договор; перевозка грузов; Устав купеческого водоходства; торговое право; ответственность перевозчика; деликт; неустойка; наем судна; экипаж; форс-мажор.

© Yuriy A. Tarasenko
— Candidate of Law, senior lecturer of the department
of civil law, international private law and civil procedure,
Law Institute, Russian University of Transport

Legal transportation design according to the Merchant Shipping Charter of 1781

Abstract. The contract of sea (river) freight transportation is closely related to the development of trade. Russia (Rus') was originally formed as a land power state, which had very limited access to the sea. As a result, such an important instrument of trade as maritime transport was legally formed only at the end of the XVIII century, and was associated with the adoption of the Merchant Shipping Charter of 1781. Sea transportation was carried out on the basis of the contract. However, the legal regulation of this agreement in the Charter was extremely inconsistent and unclear. In Russia of that period, there were a few legal institutions necessary for the practical implementation of activities for the commercial freight transportation by sea. Sea transportation is a complex set of legal and actual actions that require regulations. The article has made an attempt to analyze the legal relations arising from the conclusion of the contract of freight transportation by sea and find out its features.

Keywords: contract; freight transportation; Merchant Shipping Charter; commercial law; carrier liability; tort; forfeit; ship hire; crew; force majeure.

XVIII столетие в сфере правового регулирования перевозки завершается актом, оказавшим большое влияние на дальнейшее развитие водного транспорта. 25 июня 1781 г. был принят Устав купеческого водоходства, объединяющий в девяти главах 180 статей. Принятие столь объемного акта объяснялось в том числе «великим приращением кораблей и судов, ныне по разным водам плавающим», что требовало урегулирования многих аспектов.

Устав довольно детально регламентировал правила приема капитана и команды, с которыми заключался письменный договор. Подробно прописывались права и обязанности, которыми обладали члены экипажа. Большое внимание уделялось вопросам ответственности и т.п. Вместе с тем надо отметить, что регулируемые в Уставе различные аспекты морской перевозки были взяты с иностранного прототипа — французского Ордонанса «*Ordonnance sur la marine*», принятого в 1681 г. [1, с. 8], что в свою очередь повлекло включение в текст российского закона конструкций и отношений, не имевших аналогов, а следовательно, не могущих полноценно регулировать отношения. Такая ситуация отразилась и на договоре морской перевозки груза. Регулируя отношения коммерческой перевозки грузов, Устав не позволяет сделать определенный вывод о природе договора, который опосредует такую перевозку.

Анализ норм Устава дает следующее представление о складывающихся между заинтересованными сторонами отношениях.

Во-первых, в качестве сторон выступали: а) собственник корабля; б) собственник груза; в) корабельщик. Собственник корабля мог одновременно выступать и в качестве собственника груза. В этом случае лица, указанные в литере «а» и «б», совпадали. Собственник груза, как

правило, являлся купцом, заинтересованным в том, чтобы доставить свой товар в определенное место (на ярмарку, контрагенту и т.п.). Корабельщиком выступал капитан, обладающий навыками судовождения и предлагающий свои услуги заинтересованным лицам.

Во-вторых, существенными условиями договора выступали: а) постановка задачи (поручение) корабельщику (иными словами, то, что ему надлежало выполнить); б) рамки полномочий корабельщика по целевому расходованию ценностей; в) указание маршрута корабля; г) плата и вознаграждение, причитающееся корабельщику.

Так, согласно ст. 127 Устава «В письменном договоре хозяина или наемщика корабля или судна с корабельщиком прописать: 1. что ему корабельщику поручается, в силу сего Устава купеческого водоходства, начальство над кораблем и людьми, на оном находящимися, и над товаром и грузом, на том корабле нагруженным; 2. прописать власть, которая вверяется корабельщику в разсуждении расхода и экономии; 3. прописать расположении о корабле как то: о пути, о отдаче паки в наем корабля и проч.; 4. прописать плату корабельщика; 5. прописать выгоды корабельщика, как то: грузовое награждение или проценты провозного или провозные деньги с проезжих людей на корабле, или с товара, кой корабельщик повезет и берет к себе в каюту; 6. сей договор корабельщик подписывает своим именем».

В-третьих, в качестве подписантов договора перевозки выступали собственник корабля (или груза), с одной стороны, и корабельщик — с другой. При этом из содержания заключаемого договора видно, что договор с корабельщиком заключает либо собственник корабля, либо купец (собственник груза), который до этого взял корабль в наем. Об этом свидетельствует термин «наемщик корабля». Не совсем ясны взаимоотношения между собственником корабля и собственником груза.

Каково содержание договора, заключаемого торговцем (собственником груза) с кораблевладельцем? Законодательство рассматриваемого времени еще не знало отдельного договора найма корабля. Не существовало и общей нормы об имущественном найме — действовавшее Соборное Уложение 1649 г. регулировало только конкретные ситуации, никак не связанные с таким специальным объектом, как морское судно. Обычный же наем не мог быть использован в данных случаях, поскольку корабль представлял особый род имущества, подчиненного целому ряду специальных требований, доселе неизвестных в правовом обиходе России.

Вероятно, нормы об имущественном найме корабля были заимствованы из торговой практики и применялись в качестве торговых обычаев, не будучи официально закрепленными в действующем законодательстве той поры.

Своеобразие правовой ситуации, связанной с перевозкой грузов, состояло в следующем: собственник корабля, как правило, выступал фигурой, которая сама по себе услуги по перевозке грузов не оказывала.

Цель собственника судна — сдать корабль внаем купцу. Купец же, заключая договор с кораблевладельцем, еще не достигал своей цели — перевозки товара. Для этого он должен был еще найти корабельщика, который, подписав со своей стороны договор, приступал к формированию экипажа. С каждым нанятым корабельщик подписывал договор, который также регистрировался в маклерской книге (ст. 24). Он же являлся и работодателем — за счет денежного вознаграждения, получаемого при заключении договора перевозки, корабельщик выплачивал жалование по договорам с экипажем (ст. 91).

Наем корабельщиком команды в литературе был расценен как договор фрахта [2, с. 107]. Полагаем, это не так. Фрахт предполагает ситуацию, когда лицо, предоставляющее в наем транспорт, одновременно и оказывает услуги по его управлению. В данном же случае услуги по управлению предоставляются по самостоятельному соглашению той стороне, которая является владельцем самого транспорта. Таким образом, перевозчиком выступало лицо, которое не имело средства перевозки (корабля) и нанималось для выполнения определенного поручения.

Возникает вопрос — если корабельщик не обладал средством доставки груза и предоставлял только свои услуги по управлению плавсредством, кто осуществлял функции перевозчика?

Особенностью рассматриваемых отношений было то, что при таком раскладе нанимаемый корабельщик не являясь собственником судна, не только выполнял обязанности по перевозке груза, но и был ответственен как за само средство передвижения перед стороной по договору, так и за сохранность товара.

В результате правовая конструкция перевозки по Уставу купеческого водоходства представляла собой не единый договор, а несколько самостоятельных правовых связей, которые включали: а) договор имущественного найма судна между кораблевладельцем и купцом; б) договор купца с корабельщиком о перевозке товара с предоставлением последнему плавсредства (иждивением купца); в) договоры корабельщика с нанимаемыми им членами команды.

В литературе была высказана точка зрения на природу рассматриваемого договора как разновидности товарищества [3, с. 13]. Эта мысль нуждается в пояснении. Дело в том, что в гл. VIII Устава, на нормы которой ссылается Л. М. Гольдмерштейн, речь идет не столько о товариществе, сколько об установлении режима общей долевой собственности нескольких лиц при приобретении корабля («155. Буде 2, 3 человека или более согласятся общим иждивением построить или купить корабль или судно, те именуются общие хозяева того корабля или судна»).

И хотя в дальнейшем Устав содержит нормы, регулирующие взаимоотношения товарищей, это никак не изменяет саму конструкцию договора перевозки, как заключаемую владельцем (владельцами) корабля с лицом, оказывающим услуги по управлению кораблем и перевозке

различных грузов.

С какого момента возникал собственно договор морской перевозки? Из указанной выше юридической последовательности действий для момента возникновения договора перевозки важным является момент заключения договора купца с корабельщиком. Именно с этого момента и возникает такой договор. Несмотря на то что правовые связи, указанные нами под литерой «а» и литерой «в», важны, но для самого договора перевозки они являются производными.

Иные условия договора перевозки. Помимо указанных существенных условий, договор нанимателя с корабельщиком мог содержать также условие о «пене неустоишной» за ненадлежащее исполнение принятых обязательств. Включение данного условия регламентировалось диспозитивной нормой и зависело от воли сторон. Об этом свидетельствует формулировка «Обе стороны, заключающие договор или контракт, имеют условиться о пени неустоишной…».

Согласно ст. 134 Устава «Пеня неустоишная нанимателя корабельщику, да не превзойдет провозных денег и грузового награждения корабельщика прописанного в договоре. Пеня же неустоишная корабельщика нанимателю, да не превзойдет половины провозных денег и половины грузового награждения. Пеня же неустоишная меж участвующих да не превзойдет половины цены того, о чем дело идет, как то: товара или груза, или корабля или судна».

Как следует из норм Устава, начисление пени было ограничено определенным размером, который применительно к взаимоотношениям нанимателя и корабельщика был приурочен к размеру оплаты и вознаграждения корабельщика, а если речь шла о взаимоотношениях других сторон, то к половине цены того, о чем последние в договоре договорились.

Устав не дает ориентиров того, как может начисляться пеня. Но указание предельного размера (половины цены того, о чем дело идет; половины провозных денег и награждения) позволяет говорить, что фактически речь идет не столько о пене, как санкции длящейся и начисляемой на количество дней, в течение которых нарушалось обязательство, сколько о фиксированном размере штрафа. Иными словами, в случае ненадлежащего исполнения обязательств виновная сторона уплачивала половину цены того, о чем была договоренность (с учетом сторон такого обязательства). По своей сути такая санкция представляет собой фиксированный размер и является штрафом.

Ответственность по договору морской перевозки. После подписания договор регистрировался у маклера в маклерской книге. Подписав контракт, корабельщик принимал корабль: осматривал его, проверял надлежащее состояние всех его элементов. С момента приемки корабля нанятый корабельщик нес ответственность за сохранность судна.

Как следует из ст. 16 Устава, «Корабельщик или судовщик подлежит

ответу и отчету о корабле или судне и принятом на оном товаре и грузе и о попечении, хранении и радении об оном. В случае же вреда или ущерба, приключившегося кораблю или судну, или товару или грузу корабельщиком или судовщиком, корабельными служителями, или водоходцами или мореходцами их виною, да удовлетворять тому, кому учинен тот вред, или ущерб, или убыток».

Ответственность за товар (груз) наступала с момента начала погрузки последнего на корабль («как на товар или груз положатся корабельные или судовые тали», — ст. 21 Устава).

Ответственность распределялась следующим образом: корабельщик являлся главным лицом, отвечавшим за повреждение, гибель или иную утрату груза и корабля перед владельцем корабля и собственником груза. Между тем, если вина в наступивших убытках будет судовой команды, то возмещение удерживалось из причитающейся им оплаты (ст. 21). Такая структура ответственности предполагает, что возмещение убытков в случае гибели всего корабля вследствие вины членов экипажа явно не способно компенсировать причиненный ущерб за счет удержание причитающейся им оплаты. В этом случае ответственность возлагалась на собственника судна и ограничивалась стоимостью самого корабля («165. Общие хозяева корабля или судна имеют по общему согласию избрать на тот корабль или судно корабельщика или судовщика испытанной верности, честности и искусства; ибо ущерб или убыток неверностию, нечестностью или не искуством его учиненный, буде корабельщик или судовщик сам платить не в состоянии из его платы, то взыскать на хозяевах, лишь бы ущерб или убыток не превзошел цену того корабля или судна. Буде же ущерб, или убыток тот превзойдет цену корабля или судна, то за превосходящее цену корабля или судна не обязаны платить»).

Несмотря на то что корабельщик принимал груз и нес за него ответственность, Устав предусматривал исключение из общего правила. Речь шла о той ситуации, когда корабельщик принимал упакованный груз под номерами, т.е. не зная, что конкретно он перевозит. Если такой груз, о существе которого корабельщик не был поставлен в известность, оказывался запрещенным и при выявлении этого кораблю или другому имуществу причинялся вред, то ответственность возлагалась на собственника такого запрещенного груза (ст. 136).

Ответственность в виде возмещения ущерба и уплаты пени наступала только за виновные действия. Устав предусматривал случаи, которые служили основанием освобождения от ответственности при причинении вреда или иному ненадлежащему исполнению договора.

Согласно ст. 135 Устава «Вред или ущерб или убыток, по причине бедствия на воде, яко то: от водяного разбойника или от бури или иных непредвидимых случаев, как то: угнетений или притеснений или задержаний в иногородном или иностранном порте или пристани, не надлежит почитать за неисполнение договора...».

Как видно, к непредвидимым (т.е. не зависящим от человека) случаям закон причислял как, собственно, стихийные бедствия (буря), так и действия человека (разбой, притеснения, задержания).

Литература

1. Кейлин, А. Д. Морское право / А. Д. Кейлин и П. П. Виноградов ; под ред. А. П. Солодилова. — М. : Водный транспорт, 1939.
2. Тюпа, В. В. Договор перевозки в дореволюционной России // Закон. — 2008. — № 7.
3. Гольдмерштейн, Л. М. Морское право России, Германии, Франции, Англии и Швеции. — СПб., 1903.

References

1. Keylin, A. D. Morskoye pravo [Maritime Law]/ A. D. Keylin i P. P. Vinogradov ; pod red. A. P. Solodilova. — M. : Vodnyy transport, 1939.
2. Tyupa, V. V. Dogovor perevozki v dorevolyutsionnoy Rossii [Contract of Carriage in Pre-Revolutionary Russia]// Zakon. — 2008. — № 7.
3. Gol'dmershteyn, L. M. Morskoye pravo Rossii, Germanii, Frantsii, Anglii i Shvetsii [Maritime Law of Russia, Germany, France, England and Sweden]. — SPb., 1903.

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"**
Представленные статьи должны быть оригинальными, не опубликованными ранее в других печатных изданиях. Статьи должны быть актуальными, обладать новизной, содержать выводы исследования, а также соответствовать указанным ниже правилам оформления. В случае ненадлежащего оформления статьи она направляется автору на доработку.	Submitted papers must be original, not previously published in other printed publications. The material should be relevant, have a novelty, contain the results of the study, as well as comply with the mentioned below rules of registration. In case of improper registration, the papers will be sent back to the author for revision.
Статья представляется в электронном виде в формате Microsoft Word по электронному адресу: albinadg@mail.ru **Адрес редакции:** 127994, г. Москва, ул Образцова, д 9, стр. 9, учебный корпус 6	**All papers** should be submitted in an electronic form in Microsoft Word format via e-mail albinadg@mail.ru. **The official address of the editorial board** is Obraztsov Str., 9/9, Educational Building 6, Moscow, 127994.
Объем статей - от 20 тыс. до 40 тыс. печатных знаков (0,5 - 1,1 усл.п.л.), рецензий, обзоров зарубежного законодательства — до 20 тыс. знаков (0,5 усл.п.л.) При наборе текста необходимо использовать шрифт «Times New Roman». Размер шрифта для основного текста статей — 14. Сноски в тексте приводятся в [квадратных скобках], их нумерация должна соответствовать списку литературы, размещенному в конце статьи в алфавитном порядке; ссылки на комментарии приводятся в (круглых скобках).	**The paper** should be of 20.000-40.000 of pr.ch. (0.5-1.1 conv. pr.'s sheets) of A4 format, article reviews and reviews of foreign legislation should be up to 20.000 of pr.ch. (0.5 conv. pr.'s sheets). The paper should be printed in Microsoft Word format, Times New Roman, font-size 14 Pt. Footnotes in the text should be given in [square brackets]; their numbers should correlate to the references, given at the end of the article in alphabetical order. References to the comments should be put in (parentheses).
Ссылки на Интернет-ресурсы и архивные документы помещаются в тексте в круглых скобках или внизу страницы по образцам, приведенным в ГОСТ Р 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка».	References to Internet resources and archival documents are enclosed in parentheses in the text or at bottom of the page according to the samples of the GOST R 7.0.5 - 2008 "Bibliographic reference".
Название статьи приводится на русском и английском языке. Заглавие должно быть кратким и информативным.	**The title of the paper** is given both in Russian and in English. The title should be short and informative.
Сведения об авторах приводятся на русском и английском языках: • фамилия, имя, отчество всех авторов полностью • полное название организации — места работы каждого автора в	**The information about authors** is given both in Russian and in English: • surname, name, middle name (IN FULL WORDS) of EACH author; • official name of the organization in Nominative case (where EACH

именительном падеже, ее полный почтовый адрес.
- должность, звание, ученая степень каждого автора
- адрес электронной почты для каждого автора

Аннотация — независимый от статьи источник информации, краткая характеристика работы, включающая в себя актуальность, постановку проблемы, пути ее решения, результаты и выводы. В ней указывают, что нового несет в себе данная статья в сравнении с другими, родственными по тематике и целевому назначению. Рекомендуемый объем — 200–250 слов на русском и английском языках**.**

Ключевые слова приводятся на русском и английском языках. Необходимое количество ключевых слов (словосочетаний) — 6-10. Ключевые слова или словосочетания отделяются друг от друга точкой с запятой.

В конце статьи приводится **список литературы**, в котором необходимо указать научные источники. Нормативный материал в список литературы не включается. Список следует оформлять по ГОСТ 7.0.5-2008.

Статьи рецензируются. Авторам предоставляется возможность ознакомиться с содержанием рецензий. При отрицательном отзыве рецензента автору предоставляется мотивированный отказ в опубликовании материала.

Оригинальность текста должна составлять не менее 75% об объема статьи

author works) with its full postal address;
- position, scientific degree, scientific status (if any) of EACH author;
- contacts (an e-mail) of EACH author.

An abstract is an independent source of information, short description of the work, which contains a goal, a brief description of the research methods, a description of the main results and concise conclusions. The abstract clearly indicates that the article is original in comparison with others related in subject and purpose. The abstract of 200–250 words is recommended both in Russian and in English.

Keywords are given both in Russian and in English. There should be 6-10 of words or word combinations. Keywords are separated from each other with a semicolon.

At the end of the paper there should be given **references** (both in Russian and in English) arranged according to the GOST R 7.0.5-2008 "Bibliographic reference. General requirements and rules of compilation". Normative material should not be included into the list.

All papers are peer reviewed. The authors are given the opportunity to get acquainted with the content of reviews. In case of a negative review, the author is provided with a motivated refusal to publish the material.